Cuadernos de Cooperación

EL DESARROLLO EN LA PRÁCTICA

Desarrollo, ONG y Sociedad Civil



Presentado por

Jenny Pearce



Desarrollo, Organizaciones no Gubernamentales y Sociedad Civil
Primera edición: septiembre 2001

OXFAM GB, 274 Banbury Road, Oxford OX2 7DZ, Reino Unido

INTERMÓN OXFAM. Roger de Llúria, 15. 08010 Barcelona.
Tel. 93 482 07 00. Fax 93 482 07 07. www. IntermonOxfam.org

Traducción: Aina Alcover, Gonzalo Sánchez-Terán
Coordinación de la producción: Elisa Sarsanedas

Este libro es una traducción de *Development, NGOs, and Civil Society*, publicado por primera vez en el Reino Unido el año 2000 en la serie ***Development in Practice Readers***. Oxfam Gran Bretaña no se hace responsable de los puntos de vista u opiniones expresadas en los materiales que puedan proceder de la traducción del texto en inglés.
This book is a translation of Development, NGOs, and Civil Society*, published in the UK by OXFAM GB in 2000 in the* ***Development in Practice*** **Readers** *serie. OXFAM GB can not be held responsible for wiews or opinions expressed in the material that ara beyond a direct translation of the original English text.*

Este documento se ha realizado con asistencia financiera de la Comunidad Europea. Los puntos de vista que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión de INTERMÓN OXFAM y, por tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Comunidad Europea.

1ª edición: junio 2002

ISBN: 84-8452-110-9
Depósito legal: B. 29.144-2002
Producción: Ediciones Octaedro
Impresión: Hurope s.l.
Impreso en España

Impreso en papel exento de cloro.

Índice

Autores

■ **Christy Cannon** *recibió su D. Phil de Nuffield College, Oxford, sobre el tema de las relaciones ONG-Estado en Uganda. Su trabajo actual se enfoca en el análisis del riesgo para las inversiones del sector privado en África.*

■ **Peter Chamberlain** *trabajó para el Australian Relief Committee en Pakistán (1989-93) y actualmente es un consultor independiente con sede en Australia.*

■ **Christopher Collier** *es especialista en Política en el Humanistic Institute for Cooperation with Developing Countries (HIVOS) en La Haya. Su principal interés es en la promoción de los derechos humanos en los países en vías de desarrollo, especialmente africanos.*

■ **Stephen Commins** *trabajó muchos años en el sector de las ONG antes de ser especialista en Política Social del Banco Mundial. Da clases de Estudios Internacionales en UCLA, y es asesor de edición de* Development in Practice.

■ **Deborah Eade** *ha trabajado en el sector de las ONG durante 20 años y es editora de* Development in Practice

■ **Michael Edwards** *ha trabajado durante muchos años en ONG internacionales, incluyendo Oxfam GB y Save the Children Fund (UK). Recientemente dejó la NGO Liaisson Office del Banco Mundial para asumir el puesto de director del Governance and Civil Society, Peace and Social Justice Programme de la Fundación Ford en Nueva York.*

■ **Jonathan Goodhand** *trabajó con ONG internacionales en Afganistán, Sri Lanka y Asia Central antes de asumir su actual puesto como gerente de Programa para Asia Central en INTRAC.*

■ **David Hulme** *es profesor de Estudios para el Desarrollo del Institute of Development Policy and Management, Universidad de Manchester. Ha trabajado extensamente en las áreas de desarrollo rural, reducción de pobreza, ONG y sociedad civil, microfinanciamiento y reforma del sector público.*

■ **Gino Lofredo** *es ingeniero, periodista y escritor de ficción. Ha trabajado en programas de desarrollo y de socorro en África, América Latina y el Caribe, y más recientemente en respuestas humanitarias al huracán Mitch en Centroamérica.*

■ **Amina Mama** *es directora del African Gender Institute de la Universidad de Ciudad del Cabo en Sudáfrica. Su artículo fue escrito mientras era coordinadora de Investigación para ABANTU, de la cual hoy es síndica.*

■ **Firoze Manji** *ha trabajado en el sector internacional de las ONG durante muchos años, tanto en África oriental como en África del Sur, y como director de la Sección Africana de Amnistía Internacional en Londres. Actualmente es Tutor Adjunto en el International Human Rights del Department of Continuing Education de la Universidad de Oxtord, y es el director de Fahamu, una organización que produce ordenadores y materiales de capacitación vía Internet para las ONG.*

■ **Mick Moore** *trabaja en el Institue of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex, donde estudia en las dimensiones políticas e institucionales de la política y la práctica del desarrollo.*

■ **Lilly Nicholls** *es economista especializada en la reducción de la pobreza en la Policy Branch de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional. Anteriormente trabajó para el PNUD en Nueva York y América Central. Su contribución en la presente Lectura estuvo basada en su investigación de PhD que realizara en la London School of Economics.*

■ **Jenny Pearce** *es profesora de Política y Desarrollo Internacional del School of Peace Studies de la Universidad de Bradford. Ella anteriormente ejerció como directora del Latin American Bureau en Londres, y es una escritora de vanguardia en temas latinoamericanos. Ha sido síndica de muchas ONG británicas y es asesora de Edición de Development in Practice.*

■ **Sheelagh Stewart** *co-fundó el Proyecto Musasa, que se centra en la violencia contra la mujer en Zimbabue, y actualmente trabaja como asesora del Department for International Development (DFID) del Reino Unido en Malaui.*

■ **Alan Whaites** *es director del International Policy and Advocacy del World Vision's Partnership Offices, y anteriormente trabajó en en el Sudeste asiático.*

■ **Sarah C. White** *enseña Sociología del Desarrollo en la Universidad de Bath. Ha escrito extensamente sobre género y temas de desarrollo, con especial atención a Bangladesh.*

Prólogo

Deborah Eade

El desarrollo, en el sentido de un cuerpo de pensamiento y práctica acerca del porqué de la existencia y persistencia de la pobreza y de la forma de erradicarla, tiene una historia relativamente breve. Se ha dicho que la era del desarrollo fue puesta en marcha por el Presidente Truman en 1949 y, en verdad, la mayoría de las más reconocidas agencias especializadas de las Naciones Unidas, fueron establecidas por aquel tiempo.[1] Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG) son de creación aún más reciente, aunque algunas de las más conocidas hoy –The Save the Children Fund, CARE, Oxfam– comenzaron sus vidas como organizaciones asistenciales o de ayuda en emergencias, "y en los años sesenta y setenta fueron evolucionando hacia el desarrollo o al menos lo descubrieron". Miles más fueron creadas cuando la industria del desarrollo realmente despegó. A medida que se fue comprendiendo con mayor claridad que las causas de la pobreza y la vulnerabilidad eran estructurales y no "naturales", se hizo parte integrante de las tradiciones de las ONG que el desarrollo era la mejor forma de prevención de desastres y que en situaciones de emergencia era más apropiado encarar una propuesta "desarrollista" que realizar una "hazaña". Naturalmente, una gran variedad de propuestas y actividades fueron –y todavía lo están siendo– agrupadas dentro de la categoría de "desarrollo": desde la construcción de letrinas y la perforación de pozos, hasta el apoyo a programas de educación sindical y de derechos humanos. Pero, independiente de que las ONG adoptaran propuestas de "necesidades básicas" o de "cambios estructurales", hubo un amplio consenso en que librarse de una tenaz pobreza requería algo más significativo y diferente que la ayuda humanitaria. Por el contrario, el concepto de sociedad civil tiene una historia centenaria en el pensamiento político occidental,

proveniente de los filósofos de la Antigua Grecia. Es un tema muy vivo al que se señala con un término por lo demás impreciso. Como muchos de sus predecesores en el léxico del desarrollo –"comunidad", "participación", "desarrollo desde abajo hacia arriba"– es una expresión invocada normalmente más para designar un destello benigno, que para iluminar el debate o la práctica.

¿Por qué estas tres categorías –desarrollo, sociedad civil y ONG– han llegado a ser consideradas no solamente entidades que se refuerzan mutuamente, sino también conceptos coincidentes o casi sinónimos? Leyendo cierta literatura sobre políticas de ayuda que ha sido publicada desde los noventa, y a juzgar por los recientes modelos de financiación de las mayores agencias de donantes, se podría pensar que Sociedad Civil = 0NG, y que las ONG son una parte esencial "del suministro" no solamente de ayuda para el desarrollo, sino de desarrollo en sí. En otras palabras, que el desarrollo depende de las ONG. ¿Cómo ha podido nacer tal mito?

Existen muchos elementos diferentes que pueden servirnos de explicación. Primero, el proyecto neo-liberal, expresado a través de un ajuste estructural en el Sur, promovido en el Norte por sus principales ideólogos (los más notables Ronald Reagan y Margaret Thatcher), el cual requirió un freno en el gasto del Estado y una marcha atrás en la inversión en el sector social. En teoría, un mercado sin restricciones, podría proveer servicios más eficientes y crear los empleos que posibilitarían generar las riquezas necesarias para sostenerlos. Como agencias privadas voluntarias, las ONG podrían ocupar este nuevo espacio muy cómodamente, por ejemplo, participando en los proyectos de redes de seguridad social y fondos de inversión social que fueron previstos para paliar los efectos del ajuste estructural. Por eso, las ONG fueron alentadas a convertirse en canales apropiados para la ayuda a los pobres, para aquellos en riesgo de caer a través de la red, o para quienes la red simplemente nunca había sido diseñada. Muchas ONG que antes estaban orgullosas del poco dinero público que aceptaban, a medida que el dinero ingresaba, empezaron a levantar los techos que se habían impuesto de forma voluntaria.

Segundo, la disolución del bloque soviético, culminada con la caída del Muro de Berlín en 1989, fue asociada (y para algunos observadores atribuida) al surgimiento de organizaciones populares, a través de las cuales se articulaba poderosamente la oposición al sistema político predominante. Estas organizaciones incluyeron grupos de base eclesiástica, sindicatos, cuerpos profesionales y también el naciente sector de las ONG. La idea de organizaciones de sociedad civil autónomas, solicitando que los gobiernos rindieran cuentas y, al mismo tiempo, presionando para lograr un programa de democratización, fue reclamada desde diferentes puntos del espec-

tro político, pragmáticos y románticos por igual. La apertura de las economías centralizadas de Europa del Este coincidió claramente con el avance de la agenda neoliberal, que ya estaba llevándose a cabo tanto en América del Norte y Europa Occidental como en la casi totalidad del Sur.

Tercero, en América Latina ha existido una larga tradición de organizaciones sociales radicales, como una forma de resistencia a las dictaduras militares, especialmente en las que el espacio para el diálogo político estaba, de facto, cerrado. Las ONG han jugado un papel vital en países como Brasil y Chile, con frecuencia manteniendo vivos los pequeños espacios que existían para el debate, o bien a la espera de una visión alternativa de la sociedad. En Centroamérica, las largas guerras civiles que destruyeron gran parte de la región durante casi la totalidad de los ochenta, alcanzaron un militarismo estancado al final de la década. Con la atención de los Estados Unidos y la Unión Europea volcada hacia Europa del Este, la financiación de esta región fue cada vez menos prioritaria y la ayuda externa comenzó a agotarse. El apoyo de los Estados Unidos a la "contra" en Nicaragua, y al gobierno y los militares en El Salvador, fue más difícil de justificar para el electorado local en términos de "contención de la corriente del comunismo". Además, el continuado apoyo de la Unión Europea para la resolución política de las guerras comenzó a disminuir. El denominado "colapso del socialismo" tuvo claras repercusiones para la clase de futuro que imaginaban los movimientos de izquierda y de centro-izquierda en América Central. El apogeo del vanguardismo había pasado definitivamente. Mientras se iban perfilando nuevos modelos de procesos de paz, las ONG y los gurús del pensamiento alternativo abandonaron las ideas del Ché Guevara y se volvieron hacia Antonio Gramsci, uno de los pensadores más influyentes en sociedad civil, a la hora de analizar su papel en la construcción de un nuevo Estado, manteniendo su función de vigilancia independiente y su protagonismo político. Debates similares tuvieron lugar más tarde en Sudáfrica, dado que las ONG y los "cívicos" tuvieron que redefinir su papel dentro de un contexto donde el Congreso Nacional Africano acababa de tomar el poder, algo que requirió un rápido cambio de marchas (ver por ejemplo, Pieterse 1997).

Puede haber sido un accidente de la historia el hecho de que el ascenso del neo-liberalismo haya coincidido con profundos procesos de transición (y no ya revolucionarios) que arraigaron en las sociedades y culturas. Sin embargo, éstos se prestaron a la apropiación –incluso al secuestro– por el ala ideológica del Consenso de Washington, con su enfoque dirigido al "buen gobierno" y la democratización en el Sur y en el Este. Asimismo, condujo a que los donantes y comentaristas políticos abrazaran de manera poco crítica cualquier cosa que se llamase a sí misma "sociedad civil",

incluidas las ONG. Hubo un florecimiento de las ideas neorománticas de la sociedad autoabastecida y autorregulada versus el Estado intervencionista y normativo. Incluso, críticos de "lengua afilada" del "capitalismo casino", tales como David C. Korten (quien por mucho tiempo puso énfasis en la importancia de lograr que el auténtico desarrollo sea "centrado en las personas"[2]) atribuyeron cualidades casi mesiánicas a las "comunidades locales" autónomas. Éstas eran la única esperanza de resistencia contra la arremetida del capitalismo corporativo. La sociedad civil no podría hacer mal y no habría nada que no pudiera hacer. Las ONG, por su parte, brotaron como hongos, ofreciendo ser tanto el canal a través del cual se fortaleciera la sociedad civil, como organismos de sociedad civil por derecho propio. En algunos casos parecían reclamar el derecho divino a representar o hablar en nombre del conjunto de la sociedad civil. Convenientemente se pasó por alto que neonazis y organizaciones humanitarias, mafias y grupos de beneficencia, sindicatos y "rompe huelgas", grupos de derechos de los animales y grupos a favor de la caza del zorro, todos forman parte de la sociedad civil.

Internet ha abierto nuevas oportunidades para "comunidades virtuales" de personas con intereses comunes que desean intercambiar ideas. Algunas redes de la sociedad civil ven la necesidad de Estados más efectivos, de mayor regulación de mercado, de impuestos a transacciones financieras especulativas y demás. Otras ven a la sociedad civil como la única garante de las libertades individuales, sosteniendo que el socialismo y el estado de bienestar socavan a la familia, promueven la desintegración social y generan dependencia. Estos diversos grupos no trabajan armoniosamente hacia la democratización de las instituciones públicas o hacia el "buen gobierno", ni siquiera son necesariamente tolerantes con el derecho de los demás a existir. A lo sumo, representan los intereses de sus miembros. Más que ver a la sociedad civil y sus múltiples formas organizativas como una alternativa colectiva al Estado, está claro que un Estado efectivo y abierto puede proteger los derechos de todos los ciudadanos, ya que algunos de otro modo, podrían llegar a ser pisoteados por otros.

Como una subespecie de organización de la sociedad civil, las ONG, como se ha dicho frecuentemente, son definidas "por lo que no son", más que "por lo que son".[3] Son diferentes entre sí y tienen diversas formas y tamaños. Además los programas y acciones de algunas son diametralmente opuestos a los adoptados por otras. Algunas son proselitistas como condición necesaria para recibir beneficios de proyectos; otras se centran en temas o áreas geográficas; otras son agencias operativas especializadas; mientras algunas proporcionan fondos, otras proporcionan ayuda; algunas se concentran en la presión política a alto nivel internacional, otras traba-

jan silenciosamente y sin obstruir a las bases. Pero, la mayoría de las veces, las ONG de desarrollo están de alguna manera involucradas en la transferencia de recursos desde aquellas sociedades que tienen mucho, hacia aquellas otras que tienen poco. Por lo tanto, probablemente las ONG dependen de su capacidad de movilizar los recursos que encuentran dentro de su circunscripción. Es éste, más que cualquier otro factor, lo que hace a las ONG susceptibles de continuar, o por lo menos de acomodar, sus agendas y modos de proceder, a las exigencias establecidas por los que las financian, sean estos agencias oficiales de donantes, organizaciones religiosas, fundaciones políticas, u otras.[4] En términos de una estrecha supervivencia institucional, la movilización monetaria tiene prioridad sobre la movilización del individuo.

Las tensiones entre la “industria del desarrollo” y las organizaciones de la sociedad civil no son necesariamente negativas. Sin embargo, y como argumenta Jenny Pearce en su ensayo introductorio, el problema es que estas tensiones son en su mayoría ignoradas o subestimadas, o su cambiante naturaleza es encubierta. El resultado es que las ONG pueden adaptarse exitosamente a un mercado cambiante para asegurarse un continuo suministro de fondos, pero ello a costa de sacrificar su tarea de facilitar de manera efectiva un cambio social radical, o de representar alternativas reales al paradigma dominante (ver Fowler 2000 para una buena discusión sobre esos temas). Peor aún, las ONG (tanto en el Norte como en el Sur) pueden, mediante sus acciones, verdaderamente obstaculizar el saludable funcionamiento de los organismos de la sociedad civil, así como socavar las funciones del Estado. Señalando la mezcla de académicos-profesionales-activistas, que caracteriza a la revista Development in Practice con cuyas contribuciones se ha realizado este libro, Pearce hace una poderosa súplica a las ONG a comprometerse más enérgica y rigurosamente en debates teóricos sobre el desarrollo, a ser más humildes frente a las numerosas formas de acción social, y a ser lo suficientemente valientes como para reconocer que, a menos que ellas estén preparadas para cambiar radicalmente su manera de trabajar, las ONG bien pueden no llegar a formar parte de la respuesta para erradicar la pobreza y la injusticia en el siglo veintiuno.

Notas

1 Las Instituciones de Bretton Woods fueron fundadas en 1944, mientras que la FAO se estableció en 1945, UNESCO y UNICEF en 1946, seguidas por WHO en 1948 y la ACNUR en 1951. El PNUD, que es una de las más grandes fuentes mundiales de concesión de fondos de cooperación para el desarrollo,

no se estableció hasta 1965. La más antigua de las agencias de las Naciones Unidas es la OIT. Es única entre ellas, por su estructura tripartita con representación de los gobiernos, empresarios y sindicatos: en términos actuales, el Estado, el mercado y la sociedad civil.

2 David C. Korten dirige el Foro de Desarrollo Centrado en las Personas y es autor de muchos libros incluyendo The Post-Corporate World: Life under Capitalism (1999) y When Corporations Rule the World (1995).

3 Es interesante que, siendo el término más antiguo, "agencia voluntaria" ha caído largamente en desuso en el contexto internacional. En el Reino Unido, por ejemplo, el "sector voluntario" se refiere hoy en general a las agencias locales o nacionales, frecuentemente subcontratadas por el gobierno. Incluso en los Estados Unidos, dónde el término PVO (Private Voluntary Organisations) era estándar hasta hace algunos años, la ONG ha llegado a ser más común.

4 Aun las mismas Naciones Unidas están últimamente secuestradas por la política local de su principal donante-deudor: en septiembre de 1998, Estados Unidos debía más de la mitad de los US$2.5 mil millones de deudas impagadas, a pesar de los aportes que son obligatorios para los estados miembros (su atraso en 1998 de US$197 millones fue pagado en noviembre de 1998 para retener su voto en la Asamblea General). El Congreso de los Estados Unidos usa su enorme influencia negativa no solamente para insistir en las reformas internas dentro de las Naciones Unidas (incluyendo los grandes despidos) sino para en realidad influir en las políticas de algunas de las agencias especializadas. Los fondos comprometidos en la FUNAP fueron también retenidos sobre la base de que, supuestamente, sostenían políticas coercitivas de control de la natalidad en China (ONU-NGLS 1999: 21).

Bibliografía

Fowler, A., "Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game, Ginebra 2000", *Documentos Ocasionales* Nº 1, UNRISD, Ginebra, 2000.

Pieterse, E., "South African NGOs and the trials of transition", *Development in Practice* 7(2), 1997, pp. 157-66.

ONU-NGLS, *Go Between* 72, diciembre 1998-enero 1999, NGLS, Ginebra, 1999.

El desarrollo, las ONG y la sociedad civil: el debate y su futuro

Jenny Pearce

Introducción

Analizando las aportaciones de estos ensayos, me sorprendieron tres aspectos. El primero, la riqueza del análisis conceptual basado en la información empírica que se ofrece. De forma sucinta son referidos muchos de los temas fundamentales que surgieron en los años noventa sobre el desarrollo, las ONG, y la sociedad civil. El segundo, la mezcla de autores eruditos, activistas, y profesionales, cuyas discusiones sobre los temas importan realmente, porque si estos fueran resueltos, el mundo podría ser un lugar mejor. El tercero, y a pesar de la calidad y relevancia de los escritos seleccionados para este volumen, la dificultad para generar un debate más amplio sobre los contenidos.

Esto, ciertamente no es culpa de las contribuciones. Por el contrario, éstas cubren admirablemente una amplia diversidad de problemas. Lo que sucede es que estas aportaciones surgen en un mundo en el cual, el colapso de los indicadores y puntos de referencia políticos e intelectuales ha favorecido una profusión ecléctica de opiniones y perspectivas carentes de un debate organizado y coherente. Como resultado, el buen pensamiento o lo que está bien escrito se pierde; mucho se duplica y reinventa; las personas hablan pero no escuchan, escriben pero no leen y viceversa. En este nuevo milenio los debates sobre el desarrollo –si se pueden llamar así– son como círculos concéntricos, girando cada cual sobre su órbita, pero sin tocarse uno con el otro. Estos círculos comparten un centro común: todos usan el mismo lenguaje y tienen los mismos conceptos: desde el Banco Mundial a las ONG del Sur y los movimientos populares. La reticencia a definir los distintos significados vertidos en estos conceptos refleja una

complicidad colectiva dentro del mito de que existe un consenso sobre el desarrollo, o al menos, que se han logrado algunas conclusiones claras acerca de cómo tratar la pobreza a nivel mundial. Por ejemplo, un titular del International Herald Tribune de 7 de Enero de 2000 decía: "El concepto de la pobreza experimenta un cambio radical: ahora una solución parece posible".

No se trata solamente de que exista escaso consenso, sino que el mundo real de las ONG de desarrollo y los donantes oficiales se caracteriza por la desconfianza y la brutal competencia por los recursos y el protagonismo, produciendo un serio perjuicio a la causa de la lucha contra la pobreza. Además, la insuficiencia de las respuestas para tratar el problema de la pobreza a nivel mundial es obvia. El PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano (1997, ver páginas 24-60), dio un panorama mesurado de los avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza a nivel mundial en el siglo veinte, y un cuadro cualitativo y cuantitativo de los problemas que aún quedan por abordar. Si bien se han alcanzado enormes logros, no han sido ni continuos ni bien distribuidos. La reestructuración de la economía de los años ochenta y noventa refleja lo que el PNUD llama el carácter "ascendente-descendente" de los procesos del desarrollo, sugiriendo que la liberalización económica ha ampliado las desigualdades existentes, al mismo tiempo que ha alentado el crecimiento y la acumulación para quienes ya tienen poder en el mercado.

Tales fuerzas pueden derivar de riquezas legalmente adquiridas, pero también pueden nacer de presiones de poder y/o negociaciones ilegales. Las mafias criminales, actualmente en muchos países del Sur y en países en transición post-comunista, se han extendido como consecuencia de las oportunidades que hoy día ofrece la mayor libertad de acción de los mercados y el sistema financiero mundial. Entre 1987 y 1993 el número de personas con ingresos menores a un dólar al día se ha incrementado en 100 millones hasta alcanzar los 1.300 millones, un tercio de la población del "mundo en vías de desarrollo". Sin embargo, entre 1989 y 1996, el número de millonarios (en miles de millones) aumentó de 157 a 447 y el valor de sus bienes acumulados excedió los ingresos acumulados del 50 por ciento de los más pobres del mundo (PNUD 1997: 38 y 110). Desde los primeros años de la década de los ochenta más de 100 países en vías de desarrollo y en transición han sufrido reducciones más prolongadas en sus niveles de vida y falta de crecimiento que todo lo experimentado por los países industrializados durante la Gran Depresión de los años 30 (PNUD 1997: 7).

Si observamos el panorama mundial de la pobreza en su conjunto y no solamente el del "mundo en desarrollo", el problema es más grave que el que sufre el tercio de la población del Sur con ingresos de pobreza, o la

cuarta parte que el Índice de Desarrollo Humano del PNUD considera como pobres. Más de 100 millones de personas de países industrializados viven también por debajo del umbral de la pobreza (PNUD 1997: 34). Pero aquí no se trata del número de personas que viven dentro de un mínimo acordado: se trata de una categoría de pobres en la peor situación de la relativamente reciente dicotomía inclusión/exclusión. No se trata tampoco de que hay millones de personas que, no estando por debajo de la "línea", viven en el borde y con el constante miedo de cruzarla, sufriendo no solamente la amenaza de la indigencia reinante sino además viviendo en condiciones de explotación diaria.[1] Se trata más bien de si debe ser conservada la idea de "a este lado de la línea de inclusión", o si lo que se pretende ofrecer de manera realista puede ser universalmente alcanzable. Hoy día hay convincentes opiniones en el Sur, que junto a sus aliados intelectuales del Norte, abogan por el fin del "desarrollo" como una idea. Majid Rahnema sugiere que el "desarrollo" no podría ofrecer una opción sostenible para todas las personas del planeta, aun siendo alcanzado:

> ... los fracasos del desarrollo ya no pueden ser atribuidos solamente a la incapacidad de los gobiernos, instituciones y personas a cargo de su implementación. De hecho, si hubieran tenido éxito en el cumplimiento de lo prometido a la población, y si hubieran tenido el dinero y los recursos suficientes para llevar a cabo el desarrollo de todos los llamados países subdesarrollados del mundo hasta el nivel "más avanzado", el estancamiento y las tensiones resultantes serían aún mucho más dramáticas. Por ejemplo, se ha estimado que una sola edición del New York Times consume completamente 150 acres de bosques. Otras cifras sugieren que, si el resto del mundo consumiera papel, incluyendo papel reciclado, en la misma proporción que lo hace los Estados Unidos (con el seis por ciento de la población mundial), en dos años no habría un solo árbol en todo el planeta. Más aún, considerando que el número de automóviles en los Estados Unidos excede enormemente su población, una maquinaria eficiente de desarrollo capaz de lograr estos niveles de lectores de periódicos y de propietarios de autos en China e India, llevaría a que estos países (y quizá el resto del mundo) tuvieran problemas de tránsito, polución y agotamiento forestal de escala catastrófica. ¡Es quizá entonces una bendición que la maquinaria no fuera realmente tan eficiente como sus programadores hubiesen querido que fuese! (Rahnema y Bawtree 1997: 378- 9).

Aun cuando nosotros no aceptemos las implicaciones del post-desarrollo, dado que, como la teoría de la dependencia, hace una fuerte crítica

pero ofrece escasa guía para emprender una acción o diseñar políticas, creemos que es tiempo de cuestionarse profundamente el esquema de la dicotomía de un “Norte exitoso” y un “Sur fracasado”. Este tipo de esquema no nos alienta a preguntarnos qué tipo de mundo queremos construir. En su lugar nos canaliza el pensamiento hacia cómo puede el “tercer mundo” llegar a parecerse más al “primer mundo”. Muchos de nosotros pensábamos que tal esquema, que estaba comprendido en la “teoría de la modernización” de los años 50 y que había sido intelectualmente derrotado en los años sesenta, estaba ya completamente olvidado. Sin embargo retornó dentro de una nueva forma y con nuevo vigor en los años ochenta y noventa. Sin lugar a dudas, su resurgimiento fue apoyado por las meditaciones de Fukuyama relacionadas con el “Fin de la Historia”, propagadas en la edición del milenio del Newsweek donde se declaró que el capitalismo y la democracia son los auténticos vencedores del segundo milenio. No obstante, y dado que en el Sur proliferan “Nortes” y en el Norte proliferan “Sures”, necesitamos hacernos profundos cuestionamientos sobre el “desarrollo” como idea y como ideal, y también preguntarnos cuál podría ser la contribución de las ONG.

Mi ensayo de introducción apunta en primer lugar a identificar qué nos dice esta colección de escritos acerca de la posición actual del pensamiento sobre el desarrollo, las ONG y la sociedad civil, y aclarar los puntos de debate que han surgido dentro de la última década. En segundo lugar, argumento que la época del consenso retórico debería darse por concluida. En su lugar yo estaría de acuerdo, hasta cierto punto, con Michael Edwards (1999) en que, definitivamente, deberíamos cambiar el paradigma de la “ayuda externa” hacia una nueva idea de cooperación internacional, basada en alianzas extensas entre los diferentes actores e instituciones involucrados en la lucha mundial contra la pobreza y la explotación. Edwards argumenta que la creación de alianzas globales o “circunscripciones de cambio” permitiría a los seres humanos determinar de forma conjunta su futuro en la escena mundial. Sin embargo, mientras es evidente que sólo a través del compromiso puede lograrse una diferencia significativa y promover un debate sobre lo que funciona y lo que no funciona, la cooperación internacional no puede estar basada en ocultar los divergentes valores, intereses, posiciones políticas y, en definitiva, el poder para lograrlos dentro del actual orden mundial. Edwards propone una forma de cooperación construida sobre el diálogo y los valores democráticos que no tenga como modelo las formas universales impuestas “desde arriba”, sino la meta políticamente realizable de un capitalismo más humanizado. Sin embargo, el propósito de la cooperación no queda de ninguna manera libre de discusión; la meta de Edwards es, en sí misma,

una fuente de controversias, como lo es la meta del “desarrollo”. Su interpretación de “políticamente realizable” es cuestionable. Dónde debería tener lugar el diálogo y cómo se debería asegurar la igualdad de participación a la que Edwards se refiere, son temas extremadamente complejos.[2]

Pero sobre todo, este ensayo de introducción discutirá que las bases teóricas, normativas y políticas de la crítica del orden mundial son todavía débiles y/o están ausentes en las ONG, y que el consenso en la retórica deriva de este vacío. Esto tiene consecuencias para la práctica y la acción, y debe generar un debate abierto para la búsqueda de un ámbito común y nuevas formas de cooperación. A través de las contribuciones de este libro, se hace un llamamiento a las ONG para que examinen detallada y críticamente su papel, durante y especialmente después de la Guerra Fría. Durante aproximadamente los últimos 15 años las ONG han sido requeridas por los gobiernos y las instituciones multilaterales. Ha llegado el momento de calcular el costo de las respuestas y debatir el criterio sobre el cual deberían estar basadas las opciones de futuro. Considerando la creciente crítica y escrutinio en que se encuentran las ONG, ha llegado seguramente la hora de hacer un humilde auto-análisis que incluya la pregunta: ¿Tienen algún futuro?

El debate

La tarea inicial de este ensayo es, por consiguiente, tomar los temas más importantes que surgen de esta colección de trabajos y evaluar el actual debate sobre el desarrollo, las ONG y la sociedad civil. Yo identifico cuatro temas críticos:

- Las ONG y el neo-liberalismo;
- Los roles y relaciones que existen entre las ONG internacionales (del Norte) y las ONG del Sur;
- Las ONG y el Estado; y
- La teoría, la praxis y las ONG.

Las ONG y el neo-liberalismo

Este tema es un útil punto de partida. La primera contribución de este libro es la de Michael Edwards y David Hulme informando acerca de la primera de las tres conferencias que ellos organizaron a lo largo de la década de los noventa -1992, 1994 y la de Tina Wallace en 1999- sobre las ONG y el desarrollo. La conferencia de 1992 reflejaba las primeras fases de las ten-

siones dentro de la comunidad de las ONG de desarrollo, encontrando al mismo tiempo una inesperada respetabilidad y un gran potencial para su financiación por parte del universo de donantes oficiales. Edwards y Hulme llaman la atención sobre los riesgos y ventajas implícitos dentro de la oportunidad de "crecer a escala":

> "... incrementar el interés y el apoyo a las ONG a través de las agencias de donantes oficiales puede crear una predisposición o fomentar un cambio hacia la expansión operacional y organizativa. Estos incentivos necesitan ser tratados con cautela, porque decidir expandirse por medio de la financiación oficial puede traer varias consecuencias desafortunadas: por ejemplo, puede obstruir cursos potenciales de acción, o hacer que las ONG se sientan más responsables hacia sus donantes oficiales que hacia sus supuestos beneficiarios, o terminar apoyando a las políticas de liberalización económica."

A mediados de los años noventa, un tono típicamente cínico se desliza en las páginas de *Development in Practice*. Gino Lofredo afirma que la llamada de atención de Edwards y Hulme, fue desatendida. Su comentario satírico sobre el crecimiento rápido de EN-GE-OH entre los profesionales del Sur, es un aviso para aquellos que, instrumentada y demasiado rápidamente, devoraron la agenda de donantes oficiales, convirtiendo el desarrollo justamente en otro "negocio" dentro de la era neo-liberal, dedicada últimamente a lo que él llama "(Auto)Desarrollo Sostenido". A finales de los años noventa, Stephen Commins, hablando esta vez acerca de las ONG del Norte, destaca los resultados negativos de quienes eligieron convertirse en "agencias de envío para los comedores de beneficencia mundial". Sugiere que el retroceso ha comenzado y que las ONG ya no son vistas como grupos que ofrecen ventajas significativas, tanto en el desarrollo comunitario como en casos complejos de emergencia. En su lugar, son "una útil pantalla que encubre la inacción o indiferencia gubernamental con respecto al sufrimiento humano", tanto en emergencias complejas como en la reestructuración económica.

¿Hasta qué punto han sucumbido las ONG de desarrollo a las presiones e incentivos para cubrir el costo social de la nueva economía neoliberal, y por medio de la reconstrucción de estados de bienestar han impedido que las instituciones multilaterales y gubernamentales abandonen la fe en el neoliberalismo? La idea fundamental de que el mercado empuja hacia la globalización no se cuestiona, a pesar de que el discurso de estas instituciones se ha hecho notoriamente más consciente de lo social, se ha orientado hacia lo "humano" y se ha expresado (en el sentido ideológico) menos

"anti-Estado". Sin embargo, muchas ONG progresistas y bien intencionadas tanto del Norte como del Sur, y también algunas oportunistas, aceptaron financiación de estas instituciones para realizar el desarrollo comunitario, la reconstrucción post-conflicto y, más ambiciosamente, la construcción democrática, dejando de lado cualquier resquicio de dudas acerca del neoliberalismo como tal. Quizá lo que ha iniciado el movimiento de falta de credibilidad en las ONG es que, sin lugar a dudas, éstas no estaban en condiciones de ofrecer la solución al costo social de la reestructuración económica. Las críticas a las ONG se han concentrado principalmente en su deficiencia técnica, su falta de responsabilidad y su carácter excesivamente político y crítico. Estas "fallas" han disminuido su credibilidad entre los tecnócratas de las instituciones donantes, quienes demandaban al sector de las ONG un resultado rápido y mensurable de sus inversiones. Esto también debilitó, dentro de estas instituciones, la influencia de quienes abogaban por un desarrollo social que fuera realizado por medio de las ONG.[3]

Si las cifras del PNUD son correctas, la pobreza y desigualdades globales han aumentado en muchas partes del mundo donde se aplica el programa político neoliberal, los procesos de liberalización de mercado, la privatización, la reforma del mercado laboral, etc. Ello no significa que este cuadro desolador sea universal, como tampoco que las estadísticas macro-económicas no hayan mejorado en algunas regiones y países. Aun en la India, con su reputado millón de ONG (Salamon y Anheier, 1997), el PNUD atribuye los logros relativos de reducción de la pobreza entre 1976 y 1990 a los niveles de gasto público, niveles que habían sido amenazados a finales de los años noventa por el enfoque neoliberal de reducir los déficit fiscales y minimizar el papel del Estado (PNUD 1997:52). Tampoco significa que algunas ONG no realicen un buen trabajo en India o en otros lugares. Debe reconocerse sin embargo, que aun cuando aumente el número de las ONG, y por más dedicadas y eficientes que sean, nunca podrían ofrecer una rápida solución a un problema de esta magnitud, o incluso llegar a aliviarlo suficientemente como para asegurar una relativa estabilidad social.

Más preocupante es la evidencia de que las ONG han sacrificado parte de su legitimidad social, por su deseo de participar en la implementación de programas de las redes de seguridad social que acompañan las políticas neoliberales de sus donantes. Richard Holloway (1999) ha señalado este punto enfáticamente:

> Mientras quienes están en las ONG mundiales todavía piensan que profesan una moral de alto nivel, la realidad actual es que muy pocos

> en el Sur, fuera de las ONG, piensan así. "Lo que se dice en las calles del Sur es que los individuos de las ONG son charlatanes con salarios exorbitantes... y muchas oficinas con aire acondicionado".

Un profundo estudio de las ONG en América Latina patrocinado por ALOP/FICONG[4] se centra en el creciente interés que suscita este problema en el Sur. Por ejemplo el estudio de casos en Argentina concluye:

> En síntesis, las ONG de Promoción y Desarrollo están inmersas en un ambiente social que demuestra interés y predisposición por contar con instituciones privadas en el campo social, pero con una ideología y hegemonía práctica de un modelo que ni da prioridad al cambio social, ni lo ve necesario. En otras palabras, un ambiente (un "mercado") que está básicamente interesado en los servicios técnicos y asépticos de las ONG de Desarrollo (sus servicios como intermediarios financieros o de asistencia profesional) y casi nada en su tarea social primordial de promoción del desarrollo. Este ambiente genera (por medio del reconocimiento social y sus posibilidades financieras) una fuerte tensión dentro de las instituciones, presionándolas hacia la dicotomía de convertirse en exitosas "empresas o consultoras sociales", o en entes que mantienen y fortalecen su papel de promoción pero sin los recursos para su ejecución (Bombarolo y Pérez Coscio 1998:45).

Las páginas de *Development in Practice* no fueron las únicas que mostraron señales de aviso durante los años noventa sobre el costo potencial que representaba para las ONG implementar las agendas de los donantes oficiales.[5] La introducción del libro que surgió en la segunda conferencia internacional de las ONG bajo el titulo "Las ONG y el Desarrollo: Desempeño y Rendición de Cuentas en el Nuevo Orden Mundial" lo deja claro:

> Nuestra principal conclusión es que las ONG deben "volver a sus raíces", si han de promover la reducción masiva de la pobreza. Con relación a esta conclusión planteamos una serie de interrogantes. ¿Podría darse el caso de que muchas ONG [del Sur] estén tan centradas en proporcionar servicios, que las asociaciones en el ámbito local que crean den poder al personal de las ONG y a los lideres, pero no a los pobres y desamparados? Esto puede ser ciertamente criticado en algunas de las grandes ONG en Bangladesh. ¿Están las ONG [del Norte] tan involucradas en conseguir donantes que se han olvidado

de su papel de crear ciudadanos activos que, a través de procesos políticos difusos, puedan solicitar políticas de ayuda efectivas y cambios de política (por ejemplo en el comercio, en el alivio de la deuda y en las relaciones exteriores) que ayuden a los pobres de los países pobres? (Hulme y Edwards, 1997:20).

Como participante en la conferencia de 1994, quedó claro para mí que las ONG del Norte y del Sur y los académicos que trabajaban con ellas se habían distanciado tácitamente. Esta separación no se produjo como consecuencia de un debate abierto sobre los propios dilemas, sino a causa de dos enfoques divergentes. Una parte hacía énfasis en los cambios técnicos que las ONG debían considerar, si querían mantener un papel relevante en la reestructuración del orden económico dentro del cual estaban trabajando: proliferaron los escritos sobre el fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de capacidades, la mejora en la rendición de cuentas, la medición de la efectividad a través del marco-lógico y los indicadores de desarrollo social, todo lo cual puso sobre el tapete algunos problemas reales y específicos que las ONG de desarrollo debían afrontar para mejorar sus intervenciones y probar su valía frente a sus donantes. Por otra parte, hubo una minoría que se sintió profundamente incómoda con este nuevo lenguaje, poniendo énfasis en la necesidad primordial de poner en práctica políticas firmes que pudieran resistirse a los criterios de los donantes que sólo sirvieran para burocratizar y despolitizar las ONG. Fue sencillo descartar a estas personas como tradicionalistas de izquierda pasadas de moda, o como un grupo de utópicos sin relevancia en el mundo real. Quienes prefirieron el discurso político también debilitaron su posición al no plantearse el hecho de que la razón principal de su trabajo es contribuir a una mejora real en la vida de las personas, y que el mejorar la capacidad para realizarlo, no es el problema en sí. A quienes intentaron conciliar estas dos posiciones se les acusó de apartarse de los temas centrales. Por ejemplo, a pesar de décadas de debate acerca de género y desarrollo, este tema, social y políticamente de considerables consecuencias para la práctica del desarrollo, era visto todavía como algo periférico por aquellos involucrados en el desafío y la adaptación de la ONG a la Nueva Agenda Política y su supervivencia dentro de ésta (mayo de 1995).

La posibilidad de que la mejora de la eficiencia y la gestión debe, preferiblemente, ser guiada por la selección de políticas, en lugar de que las políticas sean guiadas por la posibilidad de mejorar la gestión y la eficiencia, fue desterrada en la falsa dicotomía entre las agendas políticas y las técnicas, asunto que veremos más adelante en este ensayo. Yo sostengo que

esta dicotomía es una de las razones por las que las ONG no consiguieron desarrollar su propia crítica al neoliberalismo y el porqué de que muchas terminaran implementando un modelo con el cual se sentían profundamente en desacuerdo.[6] En realidad, puede afirmarse que 20 años de liberalización económica han dañado al sector de las ONG, fragmentándolo y fomentando una competencia en la que, como el modelo del libre mercado defiende, sólo los más eficientes sobreviven. La avidez por la eficiencia, como si ésta fuera un resultado independiente y un producto neutral de decisiones técnicas, parece haberse hecho a costa del premioso y confuso debate acerca de otros valores, tales como de qué manera podría lograrse una mayor eficiencia sin sacrificar los objetivos de cambio social.

A pesar de no haber sido nunca homogéneo, el sector de las ONG se ha transformado durante estas últimas dos décadas, y no sólo en términos cuantitativos, para incorporar una multiplicidad de propósitos, funciones y valores. Mientras tanto, la reestructuración neoliberal se vio implementada a lo largo y ancho del Sur. Por consiguiente, en lugar de comenzar el nuevo milenio habiendo ganado el debate en favor de la cooperación internacional, las ONG tienen ahora que enfrentarse a una crisis en la ayuda externa, que ahora empiezan a sufrir (disminución presupuestaria), a pesar de que aún se encuentran relativamente favorecidas. El final de la Guerra Fría y el irresistible avance de la filosofía neoliberal, han transformado la razón fundamental para la ayuda. El Norte ya no reconoce responsabilidad alguna por la pobreza en el Sur, dado que los intereses geopolíticos no deciden los programas de ayuda, y dado que los gobiernos del Sur no pueden desafiar a los grandes poderes, teniendo una voz debilitada en los foros internacionales. El acento está puesto (en parte correctamente) en la aptitud del Sur para poner sus acciones en orden, pero siempre compitiendo dentro de la economía mundial, donde se ve desfavorecido. La ayuda se centra cada vez más en las emergencias, desastres y conflictos que destacan los titulares de la opinión pública del Norte.[7]

La crisis de la cooperación internacional y el futuro papel de las ONG dentro de la realidad económica de la globalización, fue el centro de discusión de la tercera conferencia de las ONG con título "Las ONG dentro del Futuro Global", que tuvo lugar en enero de 1999. Reflejando la fragmentación de las perspectivas de las décadas anteriores, esta conferencia fue probablemente la más ecléctica de las tres: "una conferencia compleja, de gran amplitud, donde la diversidad de experiencias y de puntos de vista fue tal vez lo más destacado" (Wallace 1999:2). El principal desafío planteado por los organizadores en las publicaciones que servían como base de la Conferencia, no recibió la atención merecida. Habían reclamado enérgicamente un cambio radical en los papeles dominantes

de la era neoliberal de las últimas décadas del siglo XX; en otras palabras: de un desarrollo benefactor, a un desarrollo impulsor. Las ONG fueron llamadas a retomar su papel de promotoras del cambio social y de la cooperación con valores no comerciales, de la no-violencia, de los procesos democráticos y del respeto por los derechos humanos, haciendo de estos últimos la norma fundamental mínima en toda toma de decisiones sobre la economía y el medioambiente, las políticas sociales y la política en general (Edwards, Hulme y Wallace, 1999:13). Más que "agentes desafortunados de un sistema de ayuda externa en decadencia", los organizadores exhortaron a las ONG a "repensar su mandato, misión y estrategia" (íbid.:16), buscando gradualmente reemplazar la ayuda externa por una cooperación internacional más amplia dentro de la cual las ONG reorganizaran sus quehaceres, buscando alianzas en torno a objetivos comunes con otras organizaciones civiles y sociales. Esta conferencia, pese a todo, aunque contó con la asistencia de representantes de un espectro más amplio de ONG del Norte y del Sur que las dos anteriores, fracasó en su compromiso con estas ideas, no surgiendo ninguna directiva clara para el futuro.

Sin embargo, los parámetros del debate están ahora más definidos. Esto sucede después de años en los cuales muchas ONG del Norte y del Sur se han dejado conducir y/o influenciar, de manera más o menos indolente, por las disposiciones de los donantes oficiales y el determinismo de la eficiencia tecnológica. Los donantes oficiales han determinado a las ONG, al tiempo que han impulsado la reestructuración neoliberal que muchos consideran parte del problema que enfrenta la pobreza y no la solución. Al mismo tiempo, en el transcurso de los años noventa, los donantes han comenzado a cuestionar la efectividad y representatividad de las ONG, no solamente de aquéllas internacionales originarias del Norte, sino también de las del Sur. Durante este proceso, muchos donantes han comenzado a cambiar los nombres de sus Unidades de ONG por el de Unidades de Sociedad Civil, y han buscado financiar una gama más amplia de asociaciones del Sur, distintas a las de intermediarios de clase media que se identifican con las ONG. Un cambio tal requiere preguntas sobre los criterios de los donantes, aunque para la finalidad de esta Introducción, es otra razón de por qué las ONG del Norte y del Sur tienen que replantearse sus tareas y propósitos, así como sus relaciones mutuas.

El papel y los vínculos de las ONG del Norte y del Sur

Los años noventa han visto importantes cambios en la naturaleza de los vínculos entre las ONG del Norte y las del Sur, todo lo cual queda bien

ilustrado en este libro. El problema crucial que surgió de la Conferencia de 1992 fue la relación de partenariado entre las ONG del Norte y del Sur, pero a medida que la década fue avanzando, se fue comprobando que la relación de partenariado no representaba la relación de poder, ya que las ONG del Norte financian a las del Sur. A medida que los donantes oficiales comenzaron a financiar a las ONG del Sur de forma directa, también estas últimas lograron una independencia institucional de las ONG del Norte, fijando sus propias agendas y desarrollando su capacidad para realizar investigación y presión política. A finales de los años noventa, Firoze Manji sostuvo que las ONG Internacionales Británicas (o BINGO, como él las llama) no habían aceptado este cambio: los argumentos contrarios a la financiación directa de las ONG del Sur reflejaban, en primer lugar, su continuo paternalismo, y lanzaron críticas que eran aplicables a ellas mismas tanto como a las ONG del Sur (por ejemplo la falta de rendición de cuentas, el estar regidos por agendas de donantes, y el responder a la financiación potencial en lugar de a las necesidades); y en segundo lugar, el miedo fundamental por su propio futuro.

El crecimiento y el aumento del protagonismo de las ONG del Sur, es el tema de la década. No obstante, también comenzaron a preocupar las consecuencias de la reducción de la financiación fácil que había alimentado su crecimiento en los años anteriores, y se cuestionó la legitimidad de las ONG en lugar de afrontar los problemas derivados de su expansión. Mick Moore y Sheelagh Stewart sostienen en su contribución de 1998, que las ONG de desarrollo en los países pobres necesitan restablecer la confianza pública para poder persuadir a los donantes para continuar canalizando bienes a través de ellas. Identifican cuatro áreas de interés:

- el fracaso de las ONG para desarrollar una rendición de cuentas en sus propios países, en lugar de hacerlo hacia las acaudaladas organizaciones extranjeras;
- la necesidad de una reforma interna y la creación de mecanismos para “institucionalizar la sospecha” dentro de las ONG que están experimentando un crecimiento estructural, y así lograr veracidad y confianza a los ojos de la población, el gobierno y los donantes;
- la necesidad de que las ONG puedan definir sus propias normas de calidad a efectos de adelantarse a la frecuentemente intrusa e inapropiada evaluación formal cuantitativa de su trabajo impuesta por los donantes;
- la necesidad de superar la tendencia hacia la proliferación de pequeñas ONG que compiten entre sí mediante incrementos en sus economías de escala, que pueden lograrse a través de servicios colectivos dentro del sector de las ONG.

La auto-regulación colectiva, razonan los autores, permitiría a las ONG confrontar las críticas, y puede que condujera al crecimiento de la financiación.

El debate acerca del camino que tomarán las ONG del Sur ante los desafíos del nuevo milenio se ha hecho crítico. Es difícil promover tal debate precisamente porque los acontecimientos de los años noventa sirvieron en gran parte para la fragmentación y división del sector. No obstante, se empieza a ver que las preguntas están sobre la mesa. En la región que mejor conozco, Latinoamérica, el libro de ALOP/FICONG, al que antes hice mención, ilustra los esfuerzos realizados para confrontar los actuales dilemas y posibilitar a las ONG decidir sobre su futuro por medio de un diálogo más transparente en el Norte. La reducción de los presupuestos de ayuda, no ha afectado a todas las regiones y ONG de la misma manera. El problema en América Latina, con su larga historia de ONG, ha sido la tendencia de la comunidad de donantes a considerar la región como relativamente rica, o de "clase media", mientras que la democratización ha sido usada para justificar el retiro de fondos a organizaciones que estaban siendo apoyadas para su consecución. Además, dada la riqueza histórica de la región en organización social, el interés de los donantes en una "sociedad civil" fuerte más que en la financiación de las ONG, ha forzado a éstas a justificar su existencia tanto ante las organizaciones populares como ante los donantes.

El último capítulo de Mariano Valderrama (en Valderrama León y Pérez Coscio, 1998) muestra nueve estudios de caso. El problema que enfatiza no la recuperación de la confianza de los donantes, sino cómo pueden las ONG retomar sus objetivos originales de cambio social y conservar su acceso a los cada día más escasos recursos financieros. El futuro de las ONG de desarrollo, argumenta, no está solamente influenciado por la globalización y las reformas liberales. La crisis financiera ha llamado la atención de las ONG sobre su dependencia externa y ha provocado una gran incertidumbre; pero el problema no puede ser limitado simplemente al de la disminución de recursos. Los donantes han cambiado su financiación hacia proyectos específicos y de corto plazo, basados en criterios erráticos sobre prioridades geográficas y tópicos varios, con mayores condiciones adjuntas, y sin cubrir los costos fijos institucionales. Las ONG han sido alentadas a buscar recursos locales y autofinanciación por medio de, por ejemplo, empresarios filántropos. Los estudios de caso han mostrado que esta alternativa es muy limitada. La realización de actividades de autofinanciación –que generalmente involucran la venta de servicios y la implementación de proyectos para el Estado, los gobiernos locales, y las agencias de ayuda oficiales– "aun cuando brinda dividendos financieros, fre-

cuentemente aparta a las ONG de desarrollo de la misión para la que fueron creadas y que les dio sentido" (íbid. :420) Valderrama concluye:

> Las ONG de hoy se enfrentan a un problema de identidad y de coherencia. Cómo intervenir en el mercado, extender y diversificar sus fuentes de financiación sin perder de vista aquellos objetivos que son la razón de ser de las ONG de desarrollo, y que están, sin lugar a dudas, relacionados con la democracia y con el desarrollo humano. Evidentemente en este campo no hay fórmulas mágicas ni recetas simples.

Valderrama teme que la respuesta racional de las ONG sea resolver sus problemas financieros a corto plazo mediante la realización de actividades que las dispersen y les den un carácter mercantilista. A pesar de no ofrecer un camino alternativo claro, el autor tampoco ve como solución que las ONG aumenten sus proporciones económicas. Haciéndose eco, hasta cierto punto, de la sugerencia de Moore y Stewart, defiende una mayor sinergia entre las ONG de desarrollo del Sur y una mayor coordinación con las ONG del Norte. La coordinación también podría ayudar a construir un entorno local más favorable para el sector de las ONG, por ejemplo por medio de los medios de comunicación y la opinión pública.

Los mismos temas ya están siendo afrontados, o lo serán en breve, por las ONG del Sur en muchas otras partes del mundo, a medida que son más y más cuestionados y analizados los fondos canalizados a través de las ONG. Pero, como muestra el caso de América Latina, la crisis de los fondos está propiciando un mayor auto-cuestionamiento entre las ONG sobre la dirección que los fondos externos están imponiendo. ¿Está justificado reclamar continuamente un protagonismo social y político cuando este tipo de financiación las ha distanciado a menudo de los movimientos populares y sus procesos? Un cambio de las ONG del Sur hacia una mayor comunicación horizontal, ¿podría ayudar a superar el carácter bilateral y vertical de la relación donante-ONG, algo que ha favorecido la fragmentación y la competencia entre las ONG del Norte? ¿Qué tipo de receptividad podría Valderrama encontrar entre las ONG del Norte cuando muchas de ellas están transitando por un proceso de transformación para poder ajustar sus actividades a los cambios externos?

Firoze Manji señala el desinterés de muchas ONG del Norte en cambiar los moldes paternalistas de interacción con sus colegas del Sur por la creación de nuevas alianzas basadas en "la solidaridad y no en la caridad." Sin embargo, tanto las ONG del Norte como las del Sur se enfrentan, en los comienzos del nuevo milenio, a duros cuestionamientos acerca de su futu-

ra identidad y pervivencia. Las ONG del Sur, especialmente las más grandes y las más deseosas de incrementar su fuerza, recientemente pueden haber adquirido una relativa independencia de las del Norte, pero no de los donantes oficiales que son quienes han financiado su expansión. Las ONG del Norte que han seguido actuando como canales de la ayuda oficial[8] han tenido que hacer frente a varios dilemas al tratar de mantener su propia agenda. La capacidad de recaudar fondos de la población ayuda sin lugar a dudas, al igual que la mayor diversidad de fuentes de financiación a que tienen acceso las ONG del Norte. La heterogeneidad de tamaño, carácter e influencia de las ONG del Norte es, como mínimo, tan variada como la de las del Sur, y las respuestas a este cambio de contexto son igualmente heterogéneas. Por ejemplo, el Instituto Transnacional (Transnational Institute – TNI) sugiere que algunas de las mayores agencias privadas de ayuda externa son ya "negocios" transnacionales (Sogge et al. 1996).

A la vanguardia de las propuestas de cambio se encuentran indudablemente Oxfam GB y los miembros de Oxfam Internacional. Su visión es establecer una red de comunicaciones global dentro de una identidad corporativa, por medio de la cual Oxfam pueda desafiar formalmente la hegemonía de políticas de desarrollo de las instituciones bilaterales y multilaterales. Sin embargo, el énfasis en descentralizar la gestión de los programas hacia el Sur (aunque con un constante sistema de comunicación vertical y horizontal entre las ONG), y un distanciamiento de la mentalidad del "proyecto" que ha dominado el mundo de la ayuda para el desarrollo, han tenido como resultado una costosa reestructuración organizativa. Para algunos este cambio creará una institución global con tronco y ramas en el Norte y raíces en el Sur, a través de la cual fluirán los datos y la información precisos para modelar y legitimar el papel de representación de Oxfam en el ámbito internacional. Para otros, éste no es otra cosa que un proyecto de hegemonía que contrasta con la estrategia de creación de una más amplia alianza y cooperación tanto vertical (con organizaciones y movimientos populares) como horizontal propuesta por Michael Edwards, o con el modelo de solidaridad internacional de Firoze Manji.

Michael Taylor (1997), ex director de Ayuda Cristiana, defendió un cambio radical hacia el internacionalismo de las ONG del Norte, y no únicamente hacer intentos de dirigir los temas internacionales desde los baluartes del Norte. Ninguna ONG internacional tendría una identidad central en un país del Norte, sino que ésta seria una de las partes de la organización, y cada una de ellas, cualquiera que fuese su ubicación, Norte o Sur, fortalecería su capacidad y competencia, garantizando de forma conjunta una organización internacional. Su modelo es la campaña Aniversario 2000 contra la deuda externa, con sus coaliciones nacionales

en los países del Norte y del Sur que se unirían para acordar una plataforma común. Finalmente, pero de ningún modo menos importante, deben mencionarse las conclusiones de David Sogge y Kees Biekart, sobre si las agencias de ayuda privada podrían no tener futuro:

> ¿Deben las agencias de ayuda privada hoy en día, como la pobreza que justifica su existencia, estar siempre con nosotros? ¿Deben continuar ejerciendo y gastando de la manera descrita y debatida en los anteriores escritos?... La respuesta a ambas preguntas es: no necesariamente. Las agencias no tienen un destino manifiesto. Su honrado cometido no les confiere inmunidades o privilegios especiales, como por ejemplo un "derecho" de intervención. No son prisioneras de leyes inmutables económicas de movimiento, por mucho que el mercantilismo las tenga atrapadas.* (Sogge et al. 1996: 198).

Indudablemente hay muchos otros modelos y propuestas. Pero el seno de este debate, no es justamente la relación de las ONG del Norte con las del Sur, sino la organización no-gubernamental como tal: ¿Es o no la ONG hoy día útil o relevante en el cambio de criterios que se aprecia en ambas partes del mundo? El Surgimiento de una agenda de donantes que incluya el "fortalecimiento de la sociedad civil" y la agenda de construcción democrática que se observa en el transcurso de los años noventa, por ejemplo, no debería suscitar interés solamente porque en ella está en juego el futuro financiero de las ONG del Norte y del Sur. También debería provocar un debate serio sobre lo que implica dicha agenda para los movimientos populares y las relaciones entre ellos. ¿Hasta qué punto es el énfasis en la presión política, la representación y la educación, mientras que mejora la capacidad de asistencia en catástrofes y emergencias, un criterio suficiente para justificar la existencia de las ONG del Norte? ¿Han dado las ONG del Sur pruebas de ser más efectivas que los Estados a la hora de promover el desarrollo? Y sin no lo han hecho: ¿en qué tipo de Estado y en que tipo de ONG deberíamos pensar?

Las ONG y el Estado

Goodhand y Chamberlain ofrecen un interesante punto de partida sobre un tema que es recurrente a lo largo de este libro. Debaten sobre una emergencia políticamente compleja que en algunas partes del Sur se ha con-

* No son cautivos de algunas leyes inmutables del movimiento económico, por mucho que el comercio los apriete con su candado (N del T).

vertido en algo muy común, donde el Estado es crónicamente débil y, sin embargo, los medios de hacer la guerra son sofisticados y están disponibles. Toman como estudio de caso Afganistán, donde las ONG son en su mayoría creadas desde el exterior y cuyo personal son miembros de la pequeña elite educada del país. "(Las ONG) están ocupando el espacio dejado por el colapso del Estado y, por lo tanto, ejercen una enorme influencia debido a la ausencia de instituciones efectivas de gobierno."

Las emergencias políticamente complejas son expresiones extremas del problema más amplio que supone el papel de las ONG en países donde el Estado es débil. Dos estudios de caso en este libro se centran en cómo las ONG pueden evitar debilitar aún más la idea misma del bien público y de la provisión de servicios, con la cual muchas ONG de desarrollo siguen comprometidas. Christy Cannon expone las complicaciones que esto conlleva en África, donde el sector público jamás ha funcionado. Su estudio en Uganda sugiere que las ONG podrían intentar aumentar la capacidad del gobierno a nivel de distrito, donde los líderes de las ONG y el personal médico del gobierno pueden conocerse mejor unos a otros, y los últimos pueden ayudar a influenciar y presionar al gobierno nacional. Christopher Collier, en su estudio de casos de Zambia, trata un tema similar, sosteniendo que las ONG deberían ayudar a las poblaciones pobres a reclamar a los gobiernos; el argumento es el siguiente: no porque las ONG provean bienes y servicios, debe la población esperar menos de los gobiernos. Dicho papel, sin embargo, requiere la activa participación de las ONG en decisiones acerca de los recursos públicos, no un simple papel de servicio de distribución que eluda al Estado, que es lo que muchos donantes han favorecido.

En los ejemplos anteriores no se cuestiona la idea de que el Estado tenga un papel en la provisión de bienes públicos: la cuestión fundamental es cómo fortalecer al Estado, y hacerlo más sensible a las necesidades de los pobres. La naturaleza del debate de las relaciones entre Estados, mercados y sociedad civil, evidentemente ha avanzado cualitativamente en los años noventa haciendo, de alguna manera, "reaparecer" el Estado, como queda bien reflejado en el artículo de Alan Whaites. Está mal, sugiere, fomentar que el desarrollo nutra a una sociedad civil fuerte e ignore la debilidad de un Estado ineficaz. Razona que la meta del desarrollo debería ser la reparación de estos desequilibrios, entendiendo que la estructura de un gobierno eficiente es tan esencial para el desarrollo como lo es una sociedad civil fuerte. Los Estados débiles pueden convertirse en rehenes de los grupos más poderosos de una sociedad, creando un obstáculo real para el desarrollo. Esto aúna los argumentos presentados anteriormente en este ensayo acerca del impacto que el neoliberalismo ejerce en la concepción del papel de las ONG de desarrollo. Las ONG internacionales, sostiene Whaites, de

hecho contribuyeron al fortalecimiento de las sociedades civiles a expensas del Estado desde el momento en que aprovecharon de la disminución de los servicios gubernamentales que trajeron consigo los programas de reajuste estructural.

Alan Whaites aporta la interesante idea de que la estructura teórica que diseñaron los profesionales del desarrollo, tomando como fuente a los filósofos liberales de la sociedad civil como por ejemplo de Tocqueville, no puede ser aplicada sin previa reflexión a las situaciones del Sur contemporáneo donde el problema es un Estado débil y no uno fuerte, y donde la debilidad de la sociedad civil ha sido exagerada (aunque esto es cuestionable).

Existen evidencias que apoyan este argumento. Pero el tema quizá sea no tanto la fortaleza o debilidad del Estado, sino su posibilidad para desarrollar la capacidad necesaria para distanciarse de los grupos dominantes. Este punto cuenta con una larga historia de teoría marxista. Tal vez sea hora de recordar el famoso y por largo tiempo olvidado debate de los años setenta entre Ralph Miliband y Nicos Poulantzas, sobre si el Estado capitalista es el instrumento de grupos clasistas de poder que ocupan posiciones dentro de su maquinaria de gobierno, o si el Estado puede proteger los intereses del capitalismo porque está estructuralmente creado para hacerlo así, gracias a que cuenta con la capacidad para distanciarse de la influencia directa de la clase dirigente. La colección de ensayos de Adrián Leftwich sobre el desarrollo y la democracia concluye que el desarrollo capitalista tardío ha sido más efectivo cuando la última de estas ideas es la que domina (LePtwich 1995).[9]

En conclusión, no es suficiente revertir el paradigma dominante a comienzos de los años noventa, donde en lugar de fortalecer la sociedad civil se fortalece el Estado, o simplemente se construye un mayor equilibrio entre los dos. Es necesario hacerse otras preguntas si las ONG han de emprender el desafío de reapropiarse de sus propios programas de cambio social para responder a las demandas de los donantes y a las políticas de liberalización económica que han conducido a la globalización durante las últimas dos décadas. Preguntas como las siguientes:

- ¿A los intereses de quién debería el Estado brindar sus servicios?
- ¿Cómo afecta a nuestra visión y la forma de operar de los mercados y del capitalismo en general?
- Y finalmente, ¿en qué clase de mundo queremos vivir?

En otras palabras, previos, o al menos paralelos a la discusión de Whaites relativa a asuntos de política, existen una serie de interrogantes teóricos, normativos y políticos. Yo aduciría que el fracaso de no encarar

estos temas en favor de la supremacía de la práctica y/o del determinismo técnico, es el factor principal que ha ocasionado la desorientación y la fragmentación de las ONG en los años noventa.

La teoría, la praxis y las ONG

Muchos trabajadores de ONG se sienten comprometidos con la idea de realizar una contribución práctica a la construcción de un mundo mejor. De este modo, sus perfiles orientados hacia la acción contrastan con el de los académicos, quienes reflexionan, analizan y critican desde sus torres de marfil. En la esfera de los estudios de las ONG ha existido un acercamiento entre los dos grupos, y hasta cierto punto, esto se ve reflejado en las páginas de *Development in Practice*. No obstante, los demás ensayos de este libro pretenden ir más allá de la potencial colaboración en la presión y en la práctica, y preguntan cuál será el potencial para colaborar en el ámbito de la teoría del desarrollo, la reflexión normativa y la política.

Un argumento clave de esta introducción se centra en el fracaso de las ONG para desarrollar nuevas herramientas para el análisis teórico y la crítica normativa, luego del colapso de los diferentes modelos socialistas de desarrollo que antes guiaban sus acciones. El resultado ha sido un perfil del desarrollo que soluciona problemas y que es defendido con el argumento de que un excesivo debate teórico abstracto obstaculiza la obtención de logros prácticos. Michael Edwards ha manifestado que:

> El reto para el futuro no es intelectual. Más investigación es siempre necesaria, pero ya conocemos los principios del éxito de un proyecto: entrar en contacto con las realidades locales, tomarse su tiempo, experimentar y aprender, reducir la vulnerabilidad y el riesgo, y siempre trabajar de forma simultánea con el desarrollo social y material. El cuestionamiento central es por qué tantas agencias toman atajos en estos principios, y la respuesta a esta interrogante se encuentra en... el 'cortoplazismo', la orientación del control y la estandarización, que han infestado el trabajo de desarrollo durante una generación, o más. En esta visión del mundo, los proyectos son un mecanismo de distribución de ayuda externa, y no bloques de construcción de corta duración para cambios a largo plazo. (Edwards, 1999:86).

Quienes han tenido una experiencia reciente en el mundo de las ONG están familiarizados con mucho de lo que aquí se ha descrito, pero considero que sí hay un reto intelectual serio, y que resolverlo es tan importante como mejorar la práctica y las actitudes. Puede no ser una investigación

sobre un problema empírico, pero su respuesta debe definir dónde deciden posicionarse las ONG en el sistema global. Esto no postula cuestionamientos abstractos teóricos sino temas centrales como por ejemplo: ¿para qué y para quién se trabaja? Entre otras consecuencias, el no hacerse estas preguntas ha llevado al consenso lingüístico falso de los años noventa y, siendo quizá un poco dura, a reposar en un intelectualismo perezoso que descansa en unos pocos conceptos y palabras que actúan como sustitutos del pensamiento.[10] Esto ha debilitado y confundido el trabajo y, considero, ha contribuido a la crisis actual de legitimidad dentro del sector de las ONG. Muchos artículos de esta colección, así como mis propias experiencias en América Latina, me han llevado a esta conclusión.

Dos artículos que aparecieron en 1996 y que aparecen en este volumen hicieron un valiente esfuerzo para llamar la atención de las ONG hacia las consecuencias prácticas de usar conceptos en diversas formas. Sarah White señala un punto de fundamental importancia: el concepto de la "participación". La palabra debe ser considerada política porque no tiene una conexión intrínseca con un proyecto radical, dado que puede fácilmente reproducir y fortalecer las relaciones existentes de poder. Podemos conferir significados a este tipo de conceptos a través del aprendizaje práctico, y ser guiados por una claridad teórica y unos principios éticos. Sin embargo, si los consideramos inequívocos, neutrales, o vocablos técnicos, entonces pueden transformarse en palabras cuyo significado queda definido por quien quiera y para el propósito que se quiera. Los conceptos son entonces despolitizados; de hecho resultan inútiles para modelar la práctica. White lo demuestra reconstruyendo algunas de las varias formas en las cuales la participación puede usarse como concepto, y demostrando cómo esto puede influir en los procesos de campo en Zambia y las Filipinas. Sostiene que siempre deben formularse preguntas cuando se invoca a la "participación", "sobre quién está involucrado, cómo y en qué términos"; debiendo analizarse los intereses de quienes están representados en el concepto. Finalmente, señala que si la participación pretende significar algo, entonces deberá hacer frente a las relaciones de poder existentes y provocar el conflicto: "la ausencia de conflicto en muchos programas supuestamente "participativos" es algo que debería hacernos sospechar".

El segundo artículo es sobre el concepto de la sociedad civil y el desarrollo, un "matrimonio conceptual" que, junto a mi colega Jude Howell, he investigado durante algún tiempo (Howell y Pearce, próximamente). Alan Whaites también busca exponer cómo la falta de una claridad conceptual confunde la práctica. En particular, se centra en dos visiones de la "sociedad civil". Por un lado la del perfil liberal de de Tocqueville que contrapone la sociedad civil a la tradicional, identificando a la primera con gru-

pos que se han apartado de las lealtades primordiales de sangre y parentesco, cruzando esas fronteras para formar coaliciones en torno a pequeños temas. Por otro lado, está la perspectiva de Jean-François Ballart, que tiene una visión más universalista de la sociedad, que es más apropiada al contexto africano (según argumenta), y que incluye asociaciones primordiales.[11] Whaites solicita una mayor atención sobre cómo las asociaciones civiles nacen de grupos comunitarios según las bases que de Tocqueville articuló. Implícitamente, se muestra cauteloso a la hora de fortalecer enlaces primordiales en el nombre de la sociedad civil. Esto contribuye a lo que debería ser un gran debate entre los profesionales del desarrollo sobre con quién trabajar en el Sur, y por qué. Pero sin el trabajo intelectual sobre el concepto de "sociedad civil", el debate queda, de hecho, soslayado. Yo agregaría otra visión de la "sociedad civil", especialmente crítica en países con tradiciones de movilizaciones y organizaciones de izquierda. Es la que se apropia del término de luchas hegemónicas gramscianas contra el mercado y contra el Estado. Ésta desafía a las ONG para que elijan, de acuerdo con ciertos criterios, a quién van a apoyar, lo cual requiere una discusión conceptual seria y estratégica.

No hay una visión "correcta" de la sociedad civil, aunque es necesario señalar un punto esencial sobre la forma en que el concepto es usado. El uso del término como un concepto normativo, esto es, qué querríamos que la sociedad civil fuera o qué pensamos que debería ser, es a veces confundido con una descripción empírica, es decir, lo que es (Pearce, 1997). El balanceo constante entre estos dos usos que se observa en la literatura sobre desarrollo y en la práctica de las agencias multilaterales, los gobiernos y las ONG, ha contribuido al perfil técnico y apolítico del fortalecimiento de la sociedad civil que ha tenido implicaciones políticas. Por ejemplo, esta idea de la sociedad civil ha privilegiado la visión de las agencias donantes occidentales y la ha convertido en un proyecto más que en un proceso.[12] En otras palabras, al asumir que no existe un debate sobre qué querríamos que fuera la "sociedad civil" y al considerarla un ente desprovisto de problemas observables empíricamente, cuyo propósito es incuestionablemente construir la democracia y alentar el desarrollo, predomina la visión de donantes poderosos con abundantes recursos. El fracaso a la hora de aclarar sus propias posiciones significa que muchas ONG terminan simplemente implementando esta visión en nombre de los donantes. Si su realización coincide con sus propios objetivos, entonces no es un problema; pero si es un producto no intencionado, resultante de la falta de reflexión, sí lo es.

Dos artículos de *Development in Practice* nos invitan a pensar en este cambio de milenio acerca de otros aspectos de la discusión sobre teoría,

práctica y ONG. Lilly Nicholls discute la debilidad conceptual de los esfuerzos para generar nuevas ideas sobre el desarrollo que estén centradas en lo humano. El cuestionamiento crítico que ella destaca, es si las ideas de Desarrollo Humano Sostenible (SHD) y de Desarrollo Centrado en las personas (PCD), son lo suficientemente incisivas como para alimentar la práctica:

> Las ideas de SHD/PCD pueden ser atractivas, pero la cuestión central aquí es si el paradigma es suficientemente sólido como para que pueda ser implementado en los países más pobres del mundo (en este caso Uganda), donde es más necesario. Y de ser así, si las agencias multilaterales como el PNUD y otras ONG internacionales más pequeñas y menos burocráticas, como Ayuda en Acción, son capaces de llevar a la práctica sus componentes más ambiciosos.

La conclusión de Nicholls es muy negativa. Las ideas están basadas en principios tan complejos y abstractos, que la brecha entre la teoría y una estrategia de desarrollo realista y su plan de acción no puede ser superada. Además, la ambigüedad ideológica y las contradicciones internas de las ideas mismas, limitan su transformación en una estrategia de desarrollo efectiva. El argumento de que la teoría es relevante para la práctica está centrado en la necesidad de contar con herramientas conceptuales que guíen la implementación de políticas, y no de contar con principios abstractos que suenen bien pero que no tengan relación alguna con la acción.

Finalmente, y para mostrar que del *Development in Practice* se desprenden no solamente críticas, tenemos el artículo de Amina Mama. Ella demuestra que la investigación que construye su teoría y conocimientos, no desde principios abstractos, sino desde el terreno hacia arriba, puede ser una forma de avanzar más fructífera que el intentar llevar esos principios al terreno y simplemente aplicarlos. El equipo de investigación de Mama, compuesto por investigadoras africanas de la red para el desarrollo de ABANTU que trabajaban bajo las difíciles condiciones del régimen militar nigeriano, estudió cómo una perspectiva de género podía ser incorporada a un programa regional que fortaleciera a la sociedad civil. Las investigadoras usaron métodos participativos, comenzando en el ámbito local, con perspectivas 'políticas' ya presentes en las comunidades de ONG. Las investigadoras "descubrieron niveles de activismo de género que podrían haber pasado desapercibidos", si no se hubiera contado con métodos participativos y sondeos de las "relaciones locales diversas entre el Estado y la sociedad civil", abriendo posibilidades de trabajo que de otra manera no hubieran sido posibles.

En definitiva, este ensayo pide a las ONG que reconsideren la forma en que analizan la relación entre teoría y praxis. En primer lugar, propone el reconocimiento de la teoría como cimentadora de nuestra comprensión del mundo social y político; no es ajena a él, y todos formamos parte de su construcción y su potencial demolición.[13] La teoría y las políticas que se derivan de ella tienen efectos políticos y consecuencias que no deberían ser ignoradas, que sugieren que cuanto más explícitos sean los supuestos teóricos que informan nuestra comprensión, tanto más responsables seremos en nuestro compromiso con los individuos cuyas vidas pretendemos mejorar. Por otra parte, el desarrollo orientado hacia la solución de problemas, nos lleva a un enfoque tecnocrático, de solución/producto (en contraposición a un enfoque de aprendizaje/proceso), que considera a la población como clientes, beneficiarios y receptores, en lugar de participantes activos en proyectos de cambio.

Estos temas tienen eco en debates que se realizan dentro de mi propia área de estudios para la paz que, como el desarrollo, buscan fundamentalmente una propuesta de cambio. Dos colegas han argumentado en contra de los peligros de producir “conocimientos técnicamente explotables”, en lugar de conocimientos para mejorar la capacidad de “acción informada” (Featherstone y Parkin en Broadhead, 1997). La construcción del segundo tipo de conocimientos es responsabilidad tanto de profesionales como de teóricos. Entre otras herramientas potenciales, las de la teoría social crítica proveen algunos principios básicos que sirven de comienzo. Los investigadores de paz han empezado a emplear estos principios y son, considero, relevantes también para el ámbito del desarrollo. Nos piden reconocer, por ejemplo, que el conocimiento se construye desde la historia y que somos agentes partícipes, y no ajenos, en este proceso. Nos sugieren que debemos preguntarnos para qué y a quién se destina el conocimiento, y cómo podemos desarrollar un conocimiento práctico y teórico que sea útil no para la explotación sino para la transformación. Asumen que nada es inmutable, dado que todo ha sido construido por alguien y con algún propósito; nos solicitan sencillamente aclarar con qué propósito reconstruiríamos lo que ya existe.

El debate… y su futuro

Esta introducción ha identificado cuatro áreas críticas de reflexión y debate que se desprenden de los artículos publicados en El *Development in Practice* en un período de casi una década, así como también de otras fuentes.

1. El neoliberalismo y sus valores y la consecuente globalización han dañado seriamente la lucha contra la pobreza y la explotación en el mundo de hoy. La pobreza, desigualdad e incertidumbre que muchos han experimentado no han sido compensadas por los beneficios que han obtenido unos pocos. La concepción de las ONG como promotoras de un cambio guiado por una serie de valores se ha visto deteriorada por la decisión de muchas de ellas de implementar los programas de bienestar y las redes sociales de instituciones comprometidas con la liberalización económica y preocupadas por reducir el coste social. Al mismo tiempo, han crecido entre las ONG la fragmentación y la competencia, y se ha alentado una división aún mayor dentro de una comunidad históricamente heterogénea. El milenio comienza para las ONG con el desafío de reflexionar de forma crítica sobre esta realidad. A medida que el formato ideológico del neoliberalismo, que dominó los años ochenta y principios de los noventa, sea reemplazado por inquietudes por construir un capitalismo global más regulado, las ONG deberán decidir dónde quieren ubicarse, en lugar de derivar hacia la implementación de agendas definidas por donantes de la nueva era, de forma análoga a aquéllas que las implementaron en la década pasada y aun anteriormente.

2. El papel de las ONG del Norte y del Sur y sus relaciones mutuas, están siendo obligados a evolucionar como respuesta al nuevo orden mundial y a la agenda política del nuevo milenio. Esto ha sido reconocido ampliamente, y lentamente vemos emerger nuevos modelos. Pero si las diferencias deben ser respetadas al tiempo que se promueve la cooperación y no la competencia, es necesario poner en práctica un debate más abierto y transparente, y una auto-reflexión entre las ONG del Sur, así como entre éstas y las ONG del Norte. Es probable que las ONG, así como los grupos sociales relativamente privilegiados que en su mayoría forman su personal, se polaricen alrededor de las tensiones políticas y sociales. Algunas elegirán institucionalizarse como proveedoras de servicios, otras preferirán actuar dentro del creciente número de espacios de diálogo que se abren en torno a temas relacionados con el gobierno mundial. Otras podrían aceptar que, en definitiva, son dispensadoras y no agentes de cambio social (Pearce 1993), volviendo a conectarse con activistas de bases populares. Esto no convierte en irrelevante la búsqueda de esferas en común donde se puedan edificar alianzas más efectivas. Pero debería reconocerse que la supervivencia de la idea misma de “ONG” y del sector de las ONG, por lo menos en su forma vigente, no puede ser aceptada.

3. Las ONG ni pueden ni deberían reemplazar al Estado en la promoción del desarrollo. Mucho se ha discutido qué relación debe haber entre ambos y cómo pueden las ONG lograr que el Estado rinda cuentas con

mayor asiduidad, y sea más sensible a las necesidades de los pobres; pero ha sido menos debatido cuál es el papel del Estado y cuál quisiéramos que fuera. ¿Vale la pena luchar dada la aparente lógica anti-estatal de la globalización y del capitalismo? ¿O debería realizarse un nuevo enfoque y prestar atención a lo local o regional como sugiere el Informe 1999/2000 del Banco Mundial? Si el concepto de "sociedad civil" ha de jugar un papel en la reflexión del Estado, entonces es importante poner más cuidado en la forma en que es usado. Cuando es usado para la descripción empírica de asociaciones voluntarias y grupos sociales, éste refleja, necesariamente, las diferencias sociales presentes en toda sociedad. Estas diferencias pueden no 'determinar' el carácter del Estado, pero lo moldean de forma crítica. Están, a su vez, moldeadas por las dinámicas del mercado así como por relaciones de poder de todo tipo. Como tal, la "sociedad civil", usada en este sentido empírico, puede también tener un impacto y moldear el Estado, existiendo entonces espacios para la acción y el cambio. Esto depende de los objetivos particulares de cada grupo, y bajo ningún concepto su resultado es inevitablemente progresista.

4. Para aclarar qué acción y cambio desean provocar, las ONG, como asociaciones grupales inmersas dentro de una "sociedad civil" empírica, necesitan desarrollar la base de su crítica teórica, normativa y política al orden global y a los discursos sobre desarrollo que han dominado la era de la posguerra. No deberían asumir que la praxis es suficiente, y que las personas que tratan de conceptuar procesos están, ineludiblemente, apartando sus energías de los problemas 'reales'. La praxis no es solamente un reflejo de supuestos teóricos implícitos, sino que además, rara vez puede ser 'mejorada' por medio de soluciones técnicas, que en sí mismas ocultan alternativas políticas y normativas. Ésta debería ser una gran lección que la última década y las anteriores dejan a las ONG. El propósito de una mayor claridad de base crítica debería ser el de mejorar el trabajo y promover el debate, buscando una base común con otros agentes que estén involucrados en la misma empresa.

Concluiré reflexionando un poco más sobre el impacto provocado por los cambios en el pensamiento relativo al orden mundial, sobre las alternativas para las ONG al principio del nuevo milenio, y sobre el impacto potencial sobre su futuro. El cambio paradigmático hacia la construcción de nuevas formas de gobierno global y el papel para la "sociedad civil", cualquiera que sea la forma en que es entendida, ya ha sido establecido. El reconocimiento de que alguna forma de regulación de la economía global es necesaria se está haciendo más explícito. Hoy, el Banco Mundial propaga un mensaje a favor de la cooperación. Esto refleja otro claro paso en dirección contraria al neoliberalismo de los años ochenta. El Banco

Mundial, en su Informe de 1997 acepta que el Estado, la sociedad civil y el mercado, tienen su papel en el modelo tripartito de desarrollo en cada país. Ahora el Banco expone:

> El mensaje de este informe es que un mundo a la vez globalizado y local necesita nuevas respuestas institucionales. La globalización demanda que los gobiernos nacionales busquen acuerdos con contrapartes –otros gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, organizaciones no-gubernamentales (ONG) y corporaciones multinacionales– a través de instituciones supranacionales. (Banco Mundial 2000:3).

A medida que los espacios para una cooperación global y para una participación "desde arriba" proliferan, las ONG se enfrentan a un nuevo conjunto de alternativas, situación que hace aún más urgente la necesidad de un debate y una aclaración de las bases de sus críticas. Los beneficios de la cooperación y la resistencia a la elección conjunta, dependerán de conocer, en primer lugar, por qué y para quién uno elige el diálogo en los espacios supranacionales que están dominados por instituciones y corporaciones poderosas, y en segundo lugar, cuáles son los límites del diálogo. La voluntad de lucha por lo que uno cree que es justo debe, con seguridad, persistir como herramienta de quienes carecen de poder y de sus aliados, formando parte de su necesariamente variado "repertorio de controversias" (Tarrow 1998:20). Tener claridad sobre lo que uno cree que es correcto, y sobre por qué lo cree, es esencial.

Las ONG no son ni partidos políticos, ni movimientos sociales de base. Su crisis de identidad se basa en el hecho de que se encuentran en el medio, y han tomado un papel en la función, en parte por la crisis de los primeros, y en parte por la, a menudo, conyuntural e inestable naturaleza de los segundos. En el ámbito del desarrollo los antagonismos neoliberales contra el Estado también han jugado, por supuesto, un papel clave. Si las ONG son materializadas institucionalmente fuera de este contexto, como parte de, por ejemplo, un 'sector terciario' emergente,[14] podemos olvidar fácilmente que son solamente espacios organizativos que reflejan las alternativas abiertas a los sectores mejor educados y socialmente conscientes del Norte y del Sur, o sea aquellos con privilegios relativos en sus sociedades con relación a la clase, la etnia y/o el género.

Para las ONG de desarrollo, es decir para aquéllas preocupadas por la pobreza global y la explotación, las alternativas de acción o desafío al capitalismo global al comienzo del milenio se van clarificando. Existe la opción de continuar trabajando dentro del perfil globalizador del neolibe-

ralismo en evolución, llevando el bienestar a quienes las fuerzas del mercado no alcanzan. De forma alternativa, se puede reconocer que la mundialización es un proceso inevitable, aunque aquí también las ONG pueden sacar provecho de los nuevos espacios supranacionales, fomentando nuevas formas de regulación de mercados y de regímenes internacionales en favor de los pobres. Las corporaciones internacionales también están abriendo espacios de diálogo para las ONG que las critican, en torno a temas de ética corporativa. En caso contrario, las ONG pueden acercarse a los movimientos anti-globalización en toda su diversidad, como los que emergieron en Seattle durante las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. Como se vio en Seattle, la anti-globalización puede o no significar anticapitalismo, pero desde luego significa anti-neoliberalismo, incluso en su modelo moderado. Por otra parte, las ONG pueden asumir las consecuencias financieras de una opción que considera el trabajo de apoyo a las bases como prioridad, edificando la idea gramsciana de, por ejemplo, el 'intelectual orgánico'. Esto reflejaría la idea de que el cambio global depende de cómo los pobres, relativos y absolutos, los millones de personas con trabajo y sin trabajo en el mundo que no tienen intereses materiales en la perpetuación del orden existente, deciden actuar.

La lista de opciones para las ONG no es exhaustiva, tampoco éstas son excluyentes entre sí. Existen espacios para alternativas pluralistas de acción, así como para las alianzas tácticas. Aunque lo que sí es peligroso es apostar por cualquiera de ellas sin un propósito claro y sin considerar detalladamente las consecuencias desde la perspectiva de una crítica teórica, normativa y política del orden mundial contemporáneo.

Los acontecimientos de Seattle aguardan una evaluación plena, pero son muy significativos en relación al tema de este libro. Todas las ONG, incluyendo las ONG de desarrollo, obtuvieron un reconocimiento de su poder e influencia sin precedentes tras estos hechos. The Economist (1999), se preguntó nerviosamente: "Las ONG, ¿democratizarán o simplemente obstaculizarán el gobierno global?". The Economist tiende a juntar a todos los grupos críticos en una sola cesta, y por ello declaró que "la batalla de Seattle es solamente la última y más reciente victoria de la serie que han protagonizado las ONG". Por supuesto, la realidad es muy diferente. De hecho, lo acontecido en Seattle, refleja de las diferencias que existen entre los grupos de presión, los activistas de campañas, las organizaciones de trabajadores y los alborotadores en el ámbito mundial, entre los cuales las ONG son sólo una variante. Un observador señaló que: "Incluso durante la preparación de la semana de la OMC en Seattle, el sector más moderado –trepas de fundaciones, burócratas de ONG y

‘wonks’ de la política*– levantaba las cejas con precaución diciendo que, si algo debía temerse durante la semana en Seattle, era la protesta activa” (St. Clair 1999:88). Habrán muchos debates, y así debería ser, sobre si lo que ocurrió en Seattle fue ocasionado por una acción directa o por la arrogancia, ignorancia y mala planificación de los gobiernos del Norte, especialmente de los Estados Unidos. Cualquiera que sea la conclusión, no puede negarse que la creativa protesta callejera jugó su papel. La pregunta clave es cómo sostener el momento ahora que el capital corporativo y los gobiernos se preparan para un nuevo acuerdo de comercio. Éste es precisamente el tipo de situación que fuerza a las ONG de desarrollo, para las cuales estos acuerdos son de gran importancia, a definir dónde se encuentran, así como a reconocer las limitaciones de sus capacidades y a mostrar humildad con respecto a las muchas otras formas de acción social y colectiva.

Considerando la variada y muchas veces contradictoria gama de posibilidades, deberíamos tal vez abandonar la búsqueda de ‘el papel’ de las ONG de desarrollo, o ‘el papel’ de la sociedad civil, e incluso algo parecido a una meta indiscutible de ‘desarrollo’. Podríamos concentrarnos mucho más en discutir las alternativas de acción y los principios y supuestos teóricos implícitos que las guían. Tendríamos que aprender por medio de la experiencia, el debate y el pensamiento crítico, más que a través de listados e ideologías. Esto nos permitiría evaluar el impacto real de las intervenciones externas en situaciones de pobreza y explotación, y decidir sobre esta base, dónde y cómo actuar en el orden mundial. Explicitando posturas se identifican las diferencias, se aclaran las alternativas y en definitiva, se alienta el debate y la cooperación entre personas que están comprometidas de una forma u otra, con la construcción de un mundo mejor.

Agradecimientos

Quisiera dar las gracias a Jane Bujra, Donna Pankhurst y Deborah Eade por leer y hacer comentarios sobre este ensayo.

* Minuciosos o detallistas en extremo en asuntos de política (N del T).

Notas

1 Si la línea de la pobreza es de US$ 2 por día, por ejemplo, el número de personas que viven por debajo de ella es de 2,800 millones, casi un 50 por ciento de los seis millones que viven en el mundo. Agradezco a mi colega Jane Bujra por recordarme que el poner énfasis solamente en la pobreza global puede dejar ocultas las relaciones sociales de explotación que son críticas para cualquier comprensión de la pobreza y del empobrecimiento.

2 Existe un importante debate en el campo del discurso ético sobre este punto especifico, del cual se deriva el interés de Edwards por la dialógica aplicada. Por ejemplo el filósofo Enrique Dussel (1998) con base en México, desafía las proposiciones de Jurgen Habermas con sus orígenes en el "Norte", argumentando que el principio del discurso debe primariamente plasmarse en la "comunidad de las víctimas" cuya mayoría está en el "Sur", como parte del proceso para recuperar su derecho/poder de la palabra. Agradezco a Ute Buehler por aconsejarme esta lectura.

3 Por ejemplo, las conclusiones preliminares del Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial sobre las contribuciones de las ONG a la efectividad del desarrollo de proyectos apoyados por el Banco encontraron que los "trabajos en conjunto con las ONG no siempre llevan a resultados exitosos. Mientras que las modalidades de ONG son numerosas, el número de ONG con capacidad probada de desarrollo y voluntad de trabajar cerca de los gobiernos a escala significativa –esencial para la mayoría de los proyectos apoyados por el Banco– sigue siendo pequeño. Estos y otros factores han llevado al escepticismo entre algunos prestatarios y el personal del Banco sobre el rol de las ONG en las operaciones del Banco. Para algunos prestatarios, las ONG son vistas, más como examinadoras críticas, que como potenciales contrapartes. Para algunos miembros del personal del Banco, las ONG son vistas como entidades que agregan demandas a su tiempo sin brindar los correspondientes beneficios" (Unidad de Desarrollo Social ONG del Banco Mundial 1998:13).

4 ALOP es la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. FICONG es el Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de ONG en América Latina y el Caribe.

5 Las ONG internacionales, muchas de las cuáles recibieron dinero de sus gobiernos, adoptaron en forma creciente, el lenguaje de la eficiencia y la competencia a los efectos de capturar fondos, pasando luego esta demanda a sus contrapartes del Sur. Ver Tina Wallace (1997) sobre el impacto del "marco lógico".

6 En el artículo que está reimpreso en este libro, Edwards y Hulme habían observado ya en 1992 que "mientras las ONG habían tenido éxito en influenciar a los donantes oficiales y a los gobiernos en proyectos individuales, e inclu-

so en algunos temas programáticos (como por ejemplo el medio ambiente en el caso de Banco Mundial), ellas habían fracasado en inducir cambios más fundamentales en las actitudes e ideologías sobre las cuáles, en definitiva, depende el progreso real".

7 Ha habido una caída del 20 por ciento en términos reales del flujo de Ayuda Oficial al Desarrollo desde los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCED; de US$ 60,800 millones en 1992 a US$ 48,300 millones en 1997. El porcentaje promedio de PNB canalizado a la ayuda externa, declinó un 0.22 por ciento en 1997, lo que significa menos de una tercera parte del 0.7 por ciento que se considera como meta (Rasheed 1999:25).

8 Edwards, Hulme, y Wallace (1999:8) sugieren que esto se debe a que los donantes todavía valoran la entrega confiable y los mecanismos financieros de contabilidad, por lo que en este sentido las ONG del Norte son consideradas una opción más segura que sus contrapartes del Sur; además, muy pocas ONG del Sur tienen la capacidad de suministrar socorro humanitario a gran escala.

9 Esta conclusión Surgió claramente de mi propia contribución a dicho volumen ("La democracia y el desarrollo en un país dividido: el caso de Chile"), que intentó explicar las relaciones existentes entre la naturaleza cambiante del Estado en Chile, la dictadura de Pinochet y el "éxito" del modelo macroeconómico de los años ochenta y noventa. La naturaleza cambiante del Estado y su relativa distancia de los intereses socio-económicos poderosos fue un tema más crítico que la democracia o la dictadura *per se*.

10 Siendo justos, el marxismo frecuentemente sirvió en el pasado para dotar un "lenguaje" común, donde se evitara el pensamiento crítico y el debate.

11 Este debate se encuentra repetido en muchas partes de lo que hay escrito sobre el tema. Gellner (1994) articula la visión liberal, mientras que una crítica antropológica se encuentra en Hann y Dunn (1996). Wachira Maina destaca las implicaciones políticas de esta distinción en su capítulo de estudio de casos, "Kenia: el Estado, los donantes y las políticas de democratización" en Van Rooy (1999: 134-167); y Mahmood Mamdani (1996) lo trata como un tema central.

12 Este es el tema que tratan Jude Howell y Jenny Pearce en, "Sociedad civil: soluciones técnicas o agentes de cambio social", próximo a ser publicado en un volumen de artículos presentados en la conferencia de Birmingham en 1999, editado por Michael Edwards, David Hulme, y Tina Wallace.

13 Estas reflexiones derivan de un artículo no publicado que yo presenté con Sarah Perrigo en la conferencia de la Asociación de Estudios Políticos en Nottingham, en marzo de 1999, y que está titulado "De los Márgenes a la Vanguardia: los desafíos que enfrentan los estudios sobre la paz en el nuevo milenio". Agradezco a Sarah su contribución en nuestra discusión sobre la teoría política y los estudios sobre la paz que alimentan estas reflexiones.

14 Una discusión actual importante, que no está señalada en esta Introducción, habla de los que consideran a las ONG como parte de un sector voluntario y de caridad de creciente importancia política y económica. Lester Salamon (1997) y otros autores asociados a la revista Voluntas, y el Centro para los Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad de Johns Hopkins, están proponiendo una construcción especial del rol de las organizaciones no estatales, que está captando una considerable influencia en el mundo académico y político.

Bibliografía

Banco Mundial, *Entering the Twenty-first Century: World Development Report 1999/2000,* Banco Mundial, Washington DC, 2000.

Banco Mundial NGO Unit Social Development, *TheBank's Relations with NGOs: Issues and Directions, Documento No. 28,* Banco Mundial, Washington DC., 1998.

Bombarolo, Félix y Luis Pérez Coscio (1998) "Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGDs" en *América Latina: el caso de la Argentina*', en M. Valderrama León y L. Pérez Coscio, 1998.

Dussel, Enrique, *Ética de la Liberación en la Edad de la Globalización y de la Exclusión*, Trotta, Madrid, 1998.

Edwards, Michael, *Un futuro en positivo*, INTERMÓN OXFAM, Barcelona, 2002.

Edwards, Michael, David Hulme y Tina Wallace (1999) "NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage", documento antecedente (mimeo) de la conferencia 'NGOs en *A Global Future Conference, 10-13 enero*, Universidad de Birmingham.

Featherston, B. y A. Parkin, en Lee-Anne Broadhead (ed.) (1997) *Issues in Peace Research, 1997-98,* Department of Peace Studies, Bradford, 1997, pp. 19-58.

Gellner, Ernest, *Conditions of Liberty*: *Civil Society and its Rivals*, Hamish Hamilton, Londres, 1994.

Hann, C. y E. Dunn (eds.), *Civil Society: Challenging Western Models,* Routledge, Londres, 1996.

Holloway, Richard, "Freeing the Citizen's Sector from Global Paradigms. And Trying To Get a Grip on the Moral High Ground", documento presentado en la conferencia NGOs *in a Global Future, 10-13 enero*, Universidad de Birmingham. 1999.

Howell, Jude y Jenny Pearce (forthcoming) *Civil Society and Development: A Critical Appraisal*, Lynne Rienner, Boulder CO.

Hulme, David y Michael Edwards (eds.), NGOs, *States and Donors: Too Close for Comfort?,* Macmillan, Basingstoke, 1997.

Mamdani, Mahmood, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1996.

May, Nicky (1995) "Performance and accountability in the New World

Order", *Development in Practice* 5(1), pp. 71-73.

Pearce, Jenny (1993) "NGOs and Social Change, Facilitators or Agents", *Development in Practice* 3(3): pp. 222-227.

Pearce, Jenny (1997) "Civil society, the market and democracy in Latin America", *Democratisation* 4(2), pp. 57-83.

PNUD, *Informe de desarrollo humano*, OUP, Oxford, 1997.

Rahnema, Majid "Towards post-development: searching for signposts, a new language and new paradigms", en M. Rahnema y V. Bawtree (eds.), *The Post-Development Reader, Zed Books*, Londres, 1997.

Rasheed, Sadig, "Poorest nations and development cooperation: in search of an elusive ethic", *Development* 47(3), 1999, pp. 25-30,

Salamon, Lester y H. Anheier, *The Nonprofit Sector in the Developing World*, Manchester University Press, Manchester, 1997.

Sogge, David (ed.), *Compassion and Calculation: The Business of Private Foreign Aid*, Pluto Press y Transnational Institute, Londres. 1996.

St. Clair, Jeffrey (1999) "Seattle diary: it's a gas, gas, gas", *New Left Review*, noviembre/diciembre 1999, pp. 81-96.

Tarrow, S., *Power in Movement, Social Movements and Contentious Políticas,* CUP, Cambridge, 1998.

Taylor, Michael (1997) "Past Their Sell-By Date? NGOs and their Future in Development", Clase número 7 de la clase dada en la Universidad de Bradford sobre Desarrollo, 11 noviembre l997.

The Economist, 11-17 diciembre 1999.

Valderrama León, Mariano y Luis Pérez Coscio (eds.), *Cambio y Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*, Ediciones FICONG-ALOP, Buenos Aires, 1998.

Van Rooy, Alison (ed.), *Civil Society and the Aid Industry,* Earthscan, Londres, 1999.

Wallace, Tina, "NGOs in a Global Future", final conference report (mimeo), School of Public Policy, University of Birmingham, Birmingham, 1999.

Wallace, Tina, "New development agendas: changes in UK NGO policies and Procedures", *Review of African Political Economy* 24 (71), 1997, pp. 33-55.

Aumentando el impacto de las ONG en el desarrollo: aprendiendo de la experiencia

Michael Edwards y David Hulme

Solamente en los países de la OCDE hay 4.000 organizaciones no gubernamentales (ONG) comprometidas con el trabajo de desarrollo, y entre diez y veinte mil más en el Sur. Pero aun cuando la dimensión y sofisticación del sector de las ONG aumenta, el impacto de su actividad es frecuentemente transitorio y local. Las ONG generalmente encuentran dificultades para interactuar de forma efectiva con las fuerzas económicas, sociales y políticas en el ámbito nacional e internacional, con el resultado de que sus esfuerzos de desarrollo a nivel de base pueden ser fácilmente socavados. Enfrentándose a ese problema, las ONG se están haciendo serias preguntas acerca de su papel en el futuro y de su efectividad, y están ensayando una serie de estrategias para incrementar o "elevar" el impacto de su trabajo en el desarrollo.

Con esta idea en mente, Save the Children Fund (Reino Unido) y el Instituto para Políticas y Gestiones de Desarrollo (Institute for Development Policy and Management) de la Universidad de Manchester, organizaron un taller de trabajo en enero de 1992 para explorar las lecciones aprendidas hasta entonces por la comunidad de desarrollo con relación al aumento del impacto. Participaron en el encuentro alrededor de 80 delegados de todas partes del mundo, provenientes de una amplia gama de ONG, gobiernos, agencias de donantes oficiales e instituciones académicas. Los temas surgidos a raíz del gran número de estudios de caso (listados al final de este artículo), que examinaban cuatro importantes tipos de estrategias para el logro de un mayor impacto, fueron discutidos por los delegados en pequeños grupos. Las estrategias fueron elegidas cuidadosamente para alentar que "la elevación" fuera considerada en términos mucho más amplios que el simple aumento del tamaño de las ONG o de

los proyectos de desarrollo financiados por ellas. Si bien la implementación de programas más grandes puede ser una vía para incrementar el impacto, también es cierto que hay muchas otras vías. Esto fue confirmado por los delegados del taller, quienes prefirieron usar la frase "mayor impacto" (increasing impact) para describir los procesos que se estudiaban, en lugar de usar el término "elevación" que parecía implicar un crecimiento organizativo o programático.

Las estrategias consideradas en el taller de Manchester fueron:

- trabajar con y dentro de estructuras gubernamentales para influir en la política y en los sistemas;
- acrecentar capacidad operativa;
- abogar y presionar en el ámbito nacional e internacional;
- fortalecer las organizaciones de los pobres (incluyendo redes de comunicación y federaciones).

Otras estrategias incluyeron la reforma legal, la capacitación, la creación de alianzas entre las ONG y lo que Robert Chambers llamó la "autoexpansión y el auto-mejoramiento": la difusión de ideas, propuestas y métodos de trabajo, por medio de la interacción entre las personas a distintos niveles y en áreas diferentes.

Claramente, estas estrategias no son excluyentes entre sí, habiendo entre ellas un gran solapamiento. Las discusiones se centraron tanto en los puntos de unión y compromiso entre las diferentes propuestas como en las estrategias separadamente. Hubo, sin embargo, consenso en que se debe diferenciar entre aquellas estrategias que conllevan un aumento del tamaño de la ONG y de su alcance operacional, y aquellas estrategias donde el impacto es logrado a través de alguna forma de transferencia, o de efecto catalizador hacia otras organizaciones. Generalmente estas dos propuestas conllevan diferentes costos y beneficios, y sería difícil en la práctica combinar ambas dentro de una única ONG.

Los delegados se esmeraron en señalar que diferentes tipos de ONG –donantes internacionales, intermediarios, redes y federaciones, y diversos tipos de movimientos populares– juegan un papel diferente en el proceso de desarrollo. Por lo tanto, cada una de ellas debe enfrentarse a un conjunto diferente de alternativas, además de adoptar diferentes estrategias en la búsqueda del aumento del impacto en el desarrollo. Agregamos a este problema la observación de que el incremento del impacto es frecuentemente un proceso espontáneo en lugar de ser el resultado de una estrategia planificada con antelación (punto señalado con particular énfasis en el escrito de Somthavil Klinmahorm sobre la educación especial en Bangkok).

Subrayando todas estas observaciones, es de crucial importancia el contexto para determinar qué estrategia es elegida y cuál es su eficacia en la práctica. Esto, unido a los otros complicados factores mencionados anteriormente, hizo que cualquier generalización sobre tiempo y espacio fuera muy difícil de realizar. De hecho, en el taller no hubo ningún intento por llegar a conclusiones rápidas y generales, o identificar soluciones universales a los problemas. En su lugar, los delegados consideraron de mucha mayor importancia compartir ideas y experiencias desde una rica diversidad de situaciones y contextos, que lograr un consenso artificial. Lo que sigue, por lo tanto, es un intento preliminar de delinear estos amplios temas, identificando experiencias particulares que se juzgaron significativas y poniendo énfasis en asuntos fundamentales que pudieran ser posteriormente debatidos.

Aumentando el impacto en cooperación con el gobierno

Las relaciones entre el gobierno y las ONG han estado generalmente caracterizadas por el antagonismo. Aun así, hay importantes razones por las cuales las ONG deben entablar un diálogo creativo con aquellas instituciones que definen políticas oficiales de desarrollo y que brindan servicios básicos. El Estado mantiene su condición de diseñador y árbitro final de los cambios políticos más generales que promoverán el desarrollo, controlando los marcos políticos y económicos dentro de los cuales el pueblo y sus organizaciones deben operar.

Muchos delegados del taller presentaron estudios de caso que describían sus intentos por mejorar aquellas políticas y prácticas de los gobiernos dirigidas fundamentalmente a permitir a los pobres lograr un mayor control sobre sus vidas y un mayor acceso en áreas tales como la salud, la educación y la seguridad alimenticia. Todos estuvieron de acuerdo en que esto demandaría una colaboración a largo plazo, dado que el tránsito hacia una reforma es siempre lento y está sujeto a reveses continuos. Beverly Jones (Ayuda Cristiana) y Gebro Wolde (Ministro de Agricultura) destacaron los problemas que enfrentó Etiopía en su intento de introducir una propuesta participativa en la planificación agropecuaria. Los recientes cambios políticos en Etiopía quizá aceleren este proceso, pero por ahora ha sido extremadamente difícil generar una genuina participación y sentido de pertenencia de los productores a nivel de base. Puntos similares fueron presentados por Dealnyo Dovlo (con relación al trabajo para la salud en Ghana), Jaime Mackie (en un estudio del trabajo del Voluntary Service

Overseas –VSO– dentro de las estructuras gubernamentales en África), y Somthavil Klinmahorm (discutiendo la influencia de Save the Children Fund sobre la política de educación especial en la Administración Metropolitana de Bangkok). En parte, estas dificultades reflejan los inevitables problemas que surgen trabajando dentro de estructuras gubernamentales con escasos recursos, donde los salarios y la motivación son bajos, mientras la rotación de personal es muy alta y los sistemas burocráticos muy rígidos. Puede haber también diferencias considerables de filosofías y estilos de trabajo entre las ONG y los gobiernos, un problema citado en los casos de Mozambique y Etiopía. Varios escritos concluyeron que, aun existiendo estas limitaciones, las posibilidades de lograr un impacto en políticas y prácticas se vieron acrecentadas cuando las ONG estuvieron de acuerdo en trabajar dentro de las estructuras del gobierno desde un principio. Esto incrementó la continuidad de la intervención, permitiendo a las ONG involucradas comprender, y por lo tanto manejarse mejor con los inconvenientes que deben enfrentar dentro del sistema oficial.

Otro punto en el cual se estuvo de acuerdo fue que las personalidades y las relaciones entre individuos son un elemento vital para una asociación exitosa entre los gobiernos y las ONG. Pero, aun cuando estas relaciones existan, no garantizan un impacto duradero. Como lo demuestran los escritos de Klinmahorn, esto sucede, en parte, porque los individuos se trasladan y, en parte, porque hay frecuentemente una barrera mayor entre el "proyecto piloto" en su fase de cooperación (la cual es enormemente dependiente de las ONG y de uno o dos oficiales gubernamentales que simpatizan con el proyecto), y la aceptación y difusión de nuevas ideas en el ámbito de las jerarquías gubernamentales. La clave del éxito del trabajo destinado a aumentar el impacto con el gobierno, radica en quebrar esta barrera; esto requiere un deliberado cambio de estrategia por parte de las ONG a efectos de lograr compromisos reales a todos los niveles del sistema, principalmente a los más altos. VSO ha tenido cierto éxito en el uso de lo que Mackie llamó "la multiplicación planificada de insumos a nivel micro", esto es, la lenta y cuidadosa evolución de diferentes formas de ayuda, las cuales en sí mismas son pequeñas, pero de resultado significativo como efecto agregado a la política y práctica. Tales propuestas parecen tener un impacto más efectivo en los países más pequeños, donde las ONG tienen quizá un mejor acceso a jerarcas de importancia.

Pero sobre todo, el taller reconoció la vital importancia de lograr que las burocracias gubernamentales sean más sensibles a las necesidades básicas, al mismo tiempo que aconsejó cautela en la aceptación indiscriminada de la capacidad de las ONG para influir en las políticas de gobierno, especialmente allí donde existen fuerzas de poder de mayor calibre

(tal es el caso del Banco Mundial). La decisión de trabajar con pero no para un gobierno, dependerá de la posibilidad de reformar las estructuras consideradas, la relación existente entre el gobierno y sus ciudadanos y el nivel en el cual la influencia pueda ser ejercida más eficazmente. Las ONG internacionales deben considerar la fuerza del sector de las ONG nacionales, poniendo cuidado en no socavar sus iniciativas antes de decidirse a trabajar con el gobierno. Las ONG deben también estimar los costes de oportunidad potenciales que involucra y los beneficios adicionales que se puedan lograr cuando comparamos sus resultados con otras estrategias. Por ejemplo, las ONG pueden encontrar dificultades al operar simultáneamente como un vehículo del gobierno y como un agente de movilización social; o trabajar dentro del gobierno y al mismo tiempo como gestoras de cambios fundamentales en las estructuras políticas y sociales. Existe también el peligro de que las ONG se identifiquen demasiado con los gobiernos, los cuales podrían ser posteriormente derrocados o derrotados en las elecciones. Las ONG internacionales o nacionales podrían verse discriminadas por el nuevo gobierno debido a su previa afiliación, sin importar el alcance progresista de las intenciones oficiales declaradas por la nueva administración. No obstante, aun bajo los gobiernos más autoritarios, con frecuencia se dan oportunidades para implementar políticas de cambio específicas dentro de esferas limitadas. Un ejemplo citado fue el concerniente al Ministerio de Salud de Chile bajo el régimen de Pinochet el cual, con la ayuda y el asesoramiento de las ONG nacionales e internacionales, desarrolló una política fuertemente progresista en torno a los sustitutos de la leche materna. En general, no hay ninguna razón intrínseca por la cual no sea posible trabajar con los gobiernos, pensando en una estrategia de incremento del impacto, habiendo razones de sobra para explorar y experimentar con esta propuesta en la definición y el fortalecimiento de aquellas condiciones que conducirán al éxito.

La propuesta directa: incrementar el impacto por medio del crecimiento de la capacidad operativa

Para muchas ONG, la estrategia obvia para incrementar el impacto sobre el desarrollo, es por medio de la expansión de aquellos proyectos o programas que ya han sido juzgados como exitosos. Durante los años ochenta esta propuesta fue seguida tanto en el Sur (donde ha llevado al creci-

miento de grandes ONG en Asia, llamadas BlNGOs), como en el Norte (donde muchas ONG han aumentado significativamente sus presupuestos para proyectos y su personal, además de crecer el número de países donde trabajan).

En el taller no hubo consenso acerca de la conveniencia de esta estrategia, y muchos delegados arguyeron en favor del "decrecimiento". Sus inquietudes acerca de las consecuencias del crecimiento de la capacidad operativa de las ONG fueron muchas:

- La creencia de que la ventaja relativa de las ONG –la calidad de sus relaciones con los beneficiarios, la capacidad para experimentar y la capacidad para ser flexibles en el ámbito local– se pierde cuando crecen.
- El peligro de que la competencia del sector de las ONG y los objetivos organizativos internos, tales como la seguridad laboral y el aumento de las oportunidades de empleo, desplacen a los objetivos de desarrollo.
- La posibilidad de que las operaciones de provisión de servicios a gran escala de las ONG, sean citadas por las agencias de asistencia multilateral como el Banco Mundial, FMI y USAID, como evidencia para apoyar la ideología de la reducción de los servicios públicos: creando preocupaciones acerca del impacto potencialmente negativo de dicha estrategia sobre la mayoría de los pobres, quienes no se benefician directamente de las operaciones de las ONG.

Otros participantes también reconocieron estas preocupaciones, sin embargo continuaron convencidos de que una estrategia expansionista estaba justificada cuando había evidencias de que los proyectos existentes estaban aliviando la pobreza y cuando existían recursos adicionales que podrían ser obtenidos para que el programa beneficiara a muchas más personas.

Las presentaciones se clasificaron en dos categorías: estudios de caso y análisis de asuntos de gestión asociados con el crecimiento de las ONG. En el primero, Howes y Sattar examinaron la expansión del Comité de Progreso Rural de Bangla-Desh (BRAC), que se ha convertido en una de las más grandes ONG de Asia, con un personal de más de 4.500 y un volumen económico anual de alrededor de 10 millones de libras esterlinas. De forma práctica, describieron las propuestas de BRAC para incrementar el impacto en el desarrollo bajo los encabezamientos de mecanismos aditivos y mecanismos multiplicadores. En el primero, se detallan los movimientos de expansión dentro de nuevas áreas geográficas, así como los esfuerzos para integrar nuevas actividades dentro de los programas existentes, o para incorporar actividades de proyecto complementarias (tales como el

establecimiento de un proyecto de almacenaje de cosecha para facilitar la comercialización de productos de un programa agrícola exitoso). Bajo el segundo encabezamiento, describen la política de BRAC como impulsora de la creación de nuevas organizaciones de desarrollo, para luego retirarse: una propuesta que no implicaría la expansión de BRAC en términos de personal y presupuestos. En los años ochenta, BRAC se inclinó a enfatizar la primera propuesta, pero más recientemente ha cambiado a los mecanismos multiplicadores.

La distinción entre estas dos estrategias despertó mucho interés y por lo tanto merece un examen más amplio. Las discusiones sobre la estrategia multiplicadora tuvieron lugar principalmente en la sesión sobre las iniciativas de apoyo a nivel comunitario (ver más adelante). Éstas fueron fuertemente recomendadas por los delegados, pero el enfoque a nivel de base significó que se puso muy poca atención en la "multiplicación" a otros niveles. Robert Chambers trató este punto en su escrito sobre las propuestas de "auto-expansión" y "auto-mejoramiento". Él expuso la importancia potencial de aquellas ONG que tienen la capacidad de reclutar y desarrollar a individuos responsables, quienes posteriormente establecerán nuevas ONG que serán (es deseable) de alta calidad. Algunas agencias explícitamente adoptaron estrategias de tipo "semillero" para educar futuros líderes de ONG (por ejemplo Tilonia en India y la Fundación Ford en algunas regiones). Otras contribuyen involuntariamente cuando su personal las deja para perseguir sus propias iniciativas: por ejemplo, el individuo responsable de despertar de su letargo al movimiento de ahorro y crédito de Sri Lanka, se apoyó en gran medida en los conocimientos y la capacidad que había adquirido mientras trabajó para la enorme ONG nacional, Sarvodaya Shramadana.

Hubo muy poca información disponible sobre los resultados logrados por las estrategias expansionistas. Howes y Sattar informaron que BRAC había logrado "un alto grado de éxito" y Kiriwandeniya aportó datos sobre los logros en términos de desarrollo de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Sri Lanka durante su expansión en los años ochenta. No obstante, estas experiencias positivas necesitan ser sopesadas ante la evidencia de una disminución del impacto en el desarrollo ocasionada por la expansión. Korten (1990: 126) ha trazado la evolución de la International Planned Parenthood Foundation (IPPF) desde su papel de pionera en un tema entonces prohibido, hasta convertirse en "una burocracia internacional cara y letárgica". En un estilo similar, Dichter (1989: 3), quien experimentó durante muchos años con la réplica geográfica de proyectos para Technoserve, concluyó que "la réplica no es tan buena como la población dice".

Rip Hodson (anteriormente de Ayuda en Acción y actualmente en la London School of Economics) examinó la actuación de las organizaciones, exponiendo que los desalentadores resultados de algunos intentos de expansión de las actividades operacionales de la ONG fueron "debidos, probablemente, a problemas de gestión más que a un fracaso en la estrategia". Desde esta perspectiva, el asunto principal no es si se deben abandonar los intentos expansionistas, sino más bien cómo gestionar el crecimiento para que las estructuras, sistemas y culturas organizativas no deterioren la operatividad. Billis y Mackeith también examinaron la dimensión de la gestión, dando un anticipo de sus actuales investigaciones dentro de los desafíos de gestión que deben enfrentar las ONG de desarrollo del Reino Unido. Las entrevistas con directores y gerentes de alto nivel de estas organizaciones, indicaron una gran variedad de problemas, algunos de los cuales fueron señalados de forma recurrente. De estos, los más significativos eran:

- Tensiones acerca de la toma de decisiones: ¿debería ser jerárquica o democrática?
- Tensiones entre las oficinas centrales y el personal de campo.
- Tensiones acerca de las diferentes percepciones que tienen el personal de recolección de fondos y el personal operativo respecto a sus respectivas misiones.
- Tensiones entre el personal acerca de las ventajas relativas de las estrategias de crecimiento o de no-crecimiento.

No hay fórmulas estándar para solucionar estos problemas. No obstante, Billis y Mackeith señalaron la existencia de un importante bagaje de conocimientos y experiencias sobre la forma en que las ONG del Reino Unido, enfrentándose con problemas locales, pudieron lograr una rápida expansión durante los años ochenta. Sugirieron que estas experiencias podrían tener mayor relevancia de la que se ha considerado.

Las experiencias de las organizaciones que llevan a cabo estrategias expansionistas son muy variadas, pero todas ellas indican que dicha propuesta debería ser adoptada exclusivamente después de un considerable trabajo de estudio y planificación. Las ONG que se embarquen en esta propuesta, deben prever las tensiones que la reestructuración organizativa y los cambios culturales provocan. Deben determinar el grado de dependencia financiera a la que serán expuestas a causa de la ayuda oficial, evaluando las consecuencias con relación a su propia rendición de cuentas. Y deben enfrentar la posibilidad de perder futuras opciones de incremento del impacto (un tema que está elaborado más adelante en la conclusión de este artículo).

Crecimiento del impacto mediante la presión y la representación

Muchas de las causas del subdesarrollo radican en las estructuras políticas y económicas de un mundo desigual: por injustas medidas de comercio, bajos precios de productos y opresivas cargas de deuda; por la desigual distribución de la tierra y otros recursos entre los diferentes grupos sociales; y por las restricciones y regulaciones que impiden a los pobres hacer un mejor uso de las oportunidades que se les presentan. Es imposible abordar estos asuntos por completo exclusivamente mediante "proyectos de desarrollo". También se necesita la presión política para lograr un cambio en el ámbito tanto nacional como internacional. Las ONG que para lograr un mayor impacto eligen este camino deben decidir entre un diálogo constructivo con las institucionesen las que tratan de influir (perfil de incremento o reformista), o "gritar desde afuera" (perfil abolicionista). Originalmente esta elección se basa en el grado en que las ONG juzgan que sus "objetivos" pueden ser reformados con el tiempo.

John Clark (anteriormente de Oxfam Reino Unido e Irlanda[1] y actualmente empleado en el Banco Mundial) arguyó que las tendencias globales contemporáneas dieron a las ONG una oportunidad sin precedentes para influir en el futuro curso de la política de desarrollo entre donantes bilaterales y multilaterales. La crisis de Europa del Este, la enorme importancia que se da a las ONG dentro del pensamiento neo-liberal sobre "gobierno y democracia", el aumento de interés en el medioambiente y la expansión del sector de las ONG, todo coadyuva para dar nuevas y más amplias oportunidades a las ONG para ejercer la presión política a un nivel más significativo. Clark afirmó que la capacidad de las ONG para aprovechar esta ventaja depende del grado en el cual puedan desarrollar nuevos instrumentos y lograr el avanzar hacia una era de información desde el trabajo de proyectos. Esto también depende de sus nuevas asociaciones con los movimientos populares, que pueden proporcionar la necesaria experiencia y la información para llevar a cabo presión política. En esta transición puede suceder que las relaciones entre las ONG del Norte y del Sur se transformen en una asociación más eficaz, dado que las ONG del Norte se concentrarían mucho más en el apoyo internacional a favor de los esfuerzos de las ONG del Sur.

Este tema tuvo eco en las palabras de Nigel Cross de SOS Sahel, quien enfatizó la necesidad de nuevas técnicas y metodologías (tales como la historia oral) para asegurar que los puntos de vista de las bases no fuesen interpretados erróneamente por el trabajo de apoyo. Ahmed Sa'di de la Sociedad Galilee de Estudios y Servicios Sanitarios clamó elocuentemen-

te en favor del derecho de los pobres a generar y usar sus conocimientos e investigaciones para defender sus propios derechos.

Temas similares fueron señalados por Tony Hall (London School of Economics) en su escrito sobre las ONG y el complejo hidroeléctrico de Itaparica en Brasil, financiado por el Banco Mundial. En este caso, el éxito de los esfuerzos de las ONG estuvo basado en la combinación de presiones sobre las autoridades brasileñas: “desde abajo” (los movimientos populares a nivel de base opuestos a este complejo), “desde arriba” (las ONG internacionales presionando al Banco Mundial), y desde el mismo Banco. La cuestión clave es cómo fortalecer los complementos entre la acción local e internacional dentro de los diferentes contextos políticos y económicos. ¿Qué nuevas capacidades se requerirán de las ONG dentro de esta empresa? ¿Qué nuevas formas de información y qué nuevas asociaciones o alianzas?

En el caso de la Asociación Voluntaria para la Salud en la India (Voluntary Health Association of India - VHAI), Alok Mukhopadhyay expuso que el éxito de la presión para cambiar la política sanitaria del gobierno central está fuertemente basado en la acción, organización e información a nivel popular. Si éste no fuera el caso, habría un peligro real de que el abogar se convirtiera en algo puramente retórico. El enorme tamaño de la red representada por VHAI es un factor poderoso para incentivar al gobierno de la India a responder a las presiones. A la inversa, el ejemplo de SOS Sahel muestra el impacto que puede tener una pequeña ONG al concentrarse en una actividad específica o “nicho” (en este caso el desarrollo de la forestación social en el Sahel), y al hacer presión política basada en la experiencia relativamente limitada pero inmediata. Como en otras propuestas de crecimiento, el contexto es el factor más importante para determinar la eficacia de la presión política de las ONG. El éxito de VHAI es posible, únicamente, en una democracia relativamente abierta, en la que existe una prensa libre como la de la India. Para dar otro ejemplo, John Parry-Williams demostró como SCF UK pudo ayudar a las autoridades de Uganda en el desarrollo de un marco legal más eficiente para la protección de los derechos del niño, dado que este objetivo gozó, en ese momento, con un apoyo de alto nivel político.

De forma más crítica, la evaluación de Chris Dolan sobre el futuro de la presión política por parte de las ONG en el Reino Unido, concluyó que será difícil lograr un esfuerzo de colaboración suficiente para lograr un impacto mayor a gran escala. Dolan sostuvo que las ONG británicas no comparten ni la visión ni la ideología necesarias para hacer realidad una alianza de este tipo. También el aumento de la competencia financiera dificulta su unión. Dolan también identificó vínculos débiles dentro de las ONG (entre los trabajos de programa y de representación), que actúan como obstáculo para

llevar a cabo una presión política eficaz, especialmente importante ya que se considera que la presión política debe sustentarse sobre la experiencia práctica. Si las ONG generan esta experiencia directamente o por medio de sus "contrapartes", es otro asunto; pero esta vinculación es vista como esencial si la representación de las ONG ha de ganar credibilidad a los ojos de sus donantes oficiales. En el caso de las ONG británicas estos vínculos son indispensables debido a las condiciones impuestas sobre este tipo de actividades por la ley de caridad de Gran Bretaña (charity law). Por lo tanto, se pidió a las ONG del Norte ser mucho más claras acerca de las cuestiones en las que la presión de las organizaciones individuales podría ser efectiva y aquéllas en las que fuera necesaria la acción colectiva, y en éstas, unirse de un modo mucho más activo y útil.

A lo largo de los noventa se comprendió que era esencial la legitimidad de la representación de las ONG a los ojos de los donantes y los gobiernos, sobre todo en vista de la creciente tendencia, por parte de los donantes, a considerar a las ONG como un medio para implementar proyectos y proveer servicios, más que como participantes en un diálogo sobre políticas. De hecho, se pidió a las ONG que tuvieran un papel más activo en la capacitación del personal de las agencias bilaterales y multilaterales. Sin embargo, quizá sorprendentemente, se citaron ejemplos en los que la participación de las ONG en programas de "redes de seguridad" (diseñadas para compensar los perjudiciales efectos del ajuste estructural) verdaderamente había fortalecido su capacidad para presionar a los donantes multilaterales en nombre de los pobres. El mejor ejemplo parece ser el Fondo Económico y Social financiado por el Banco Mundial en Bolivia. Aun cuando, en este caso particular, la participación en proyectos de bienestar aumentó la capacidad de la población para forzar mejoras en la provisión de servicios, este mismo caso no sería posible en otros países. Aquí otra vez, el contexto es crucial.

No son solamente las agencias donantes oficiales las que necesitan convencerse del valor de la presión política de las ONG, sino también miembros de la sociedad en general que apoyan a las ONG del Norte. Varios documentos resaltaron la importancia de la educación para el desarrollo en el Norte con el fin de generar un mayor apoyo público a la labor de las ONG, específicamente en su trabajo de representación.

En conclusión, mientras las ONG han tenido éxito en influir en los donantes oficiales y en los gobiernos en proyectos específicos e incluso en algunos temas programáticos (como por ejemplo en el medioambiente en el caso del Banco Mundial), han fracasado a la hora de lograr cambios más radicales de actitud e ideología; cambios de los cuales, en definitiva, depende el verdadero progreso. Parece claro que es más sencillo presionar

en algunos temas más "flexibles" (como el de la salud, la educación, y bienestar infantil) que en otros (tales como el de reforma agraria y la política económica). Toda acción de representación (por lo menos en las organizaciones caritativas del Reino Unido) debe ser cuidadosamente formulada, es decir, las agendas de representación de las ONG deben demostrar que han crecido desde la experiencia a nivel de base si proclaman que "se habla por los pobres".

Desde luego fue este tema –la necesidad de unir la acción y la experiencia a nivel de base con la representación y la presión a nivel internacional– el que surgió más enérgicamente en los talleres de trabajo.

Apoyando iniciativas a nivel comunitario: movilizaciones, redes, y federaciones

Varios escritos se concentraron en estrategias para aumentar el impacto a través del incremento del auto-gobierno de organizaciones de base y organizaciones populares, y a través de la promoción de sus vínculos con redes y federaciones. Esta propuesta fue fuertemente apoyada por su aparente capacidad para permitir un crecimiento del impacto sin debilitar la legitimidad de la organización y sin comprometer su rendición de cuentas ante a sus miembros.

Dentro de dicha estrategia, la mayor tarea de las ONG es la de servir como intermediarias para acelerar el ritmo de creación de organizaciones de base, dándoles asistencia durante su expansión y promoviendo vínculos entre ellas. Se consideró que una rápida expansión en el número y capacidad de tales grupos, permitiría, no solamente aumentar el número de sus "proyectos" sino también un mayor impacto de las políticas estatales en los procesos políticos locales, regionales y nacionales. Entre los delegados, sin embargo, las opiniones disintieron sobre si la mayor ventaja de la proliferación de organizaciones de base sería su contribución al pluralismo político, o si se requiere de una orientación más agresiva, es decir, la confrontación con las fuerzas sociales opresivas.

Los documentos de esta sesión tomaron un sabor latino, con dos contribuciones sobre las Filipinas (Asia Latina), una sobre América Central y Sudamérica, y otra sobre Perú. La reciente experiencia de Filipinas fue de gran interés, dado que en la última década tuvo un crecimiento extraordinario en el número de ONG locales (alrededor de 18.000), y en la fundación de redes y federaciones. Karina Constantino-David describió los problemas derivados de esta explosión de organizaciones voluntarias y examinó la experiencia de la Unión de Redes de ONG de Desarrollo

(Caucus of Development NGO Networks - CODE-NGO) en su intento de crear un foro a través del cual las ONG pudieran colaborar sin comprometer su filosofías y sus actividades. El rápido crecimiento del sector de voluntarios en el país ha estado ligado al nacimiento de un gran número de organizaciones “mutantes”, que falsamente afirman ser no-gubernamentales o no-lucrativas. De acuerdo con la estimación de Constantino-David, sólo cerca de 2.000 organizaciones pueden ser consideradas auténticas ONG de desarrollo. Durante los años ochenta, éstas interactuaban de diversas maneras pero ya en 1988, tres cuartas partes de ellas estaban afiliadas a una de las diez redes de ONG nacionales. En aquel momento se realizaron discusiones abiertas para saber si estas redes de conexión y sus ONG miembro podrían encontrar un marco de unión para una acción conjunta y colaboradora. Muchas de las ONG vinculadas esperaban que esto fuera factible, dada la extraordinaria heterogeneidad de los componentes. Una propuesta gradual –centrada en ejercicios de creación de consenso, de desarrollo de confianza, de intensificación de las relaciones personales– y la preparación de una “carta” de ONG, permitió establecer el CODE-NGO. Obviamente, es aun muy pronto para comentar en detalle el resultado de esta unión. Pero los logros iniciales (que incluyen la creación de un mecanismo de auto-regulación, un banco para mujeres, una política colectiva de presión política, y actividades colectivas de capacitación de personal), representan un buen augurio sobre la contribución de esta “súper-red”. La idea que tiene, es desarrollar un movimiento de personas en las Filipinas para desafiar la estrecha base de poder político presente.

El trabajo del Movimiento Filipino de Reconstrucción Rural (Philippine Rural Reconstruction Movement - PRRM) fue analizado por Horacio “Boy” Morales. Actualmente, éste consiste en una movilización social intensa a nivel de aldea en cinco distritos. Mediante esta movilización se forman asociaciones y cooperativas que convergen en un “consejo del pueblo”, el cual preparará un Plan del Desarrollo del Distrito. Finalmente, el PRRM intenta extender este modelo a través de la nación impulsando la transferencia de poder del círculo actual (conformado por el Estado, las grandes compañías y la iglesia) a los “consejos del pueblo”. Desde las primeras etapas de este proceso, el PRRM ha reconocido que implica un enorme crecimiento en términos de personal y recursos financieros. Claramente, esto tiene una considerable importancia para las operaciones, tanto en términos de sostenibilidad como de compromisos que podrían crearse si el Movimiento solicita apoyo externo a gran escala.

Diana Mitlin y David Satterthwaite resumieron un extenso estudio conducido por el Instituto Internacional para el Desarrollo y el Medioam-

biente (International Institute for the Environment and Development - IIED) sobre el suministro de acogida y servicios urbanos en América Latina. Este estudio concluyó que era esencial depender más de las organizaciones de base comunitaria, dado que ni el Estado ni las compañías privadas tienen capacidad para suministrar dichos servicios de manera efectiva. Aun cuando algunas veces estos grupos se formaron espontáneamente, ocasionalmente era necesario que una ONG actuara como intermediaria para estimular su formación, suministrar apoyo y ayudar a formar vínculos con agencias gubernamentales locales y centrales, e instituciones financieras. Uno de los mayores hallazgos del estudio de IIED fue que la ONG que tuvo el mejor resultado, en términos de expansión de provisión de alojamiento y servicios, se concentró en captar los recursos financieros y técnicos de otras agencias para ser usados por las organizaciones de base comunitaria, en lugar de incrementar su propio trabajo de suministro directo.

La cooperación entre las organizaciones tiene una enorme importancia, según el material presentado por Elsa Dawson acerca del Proyecto de Salud de la Aldea de El Salvador, en Perú. Este estudio de caso subrayó la sinergia que existe entre construir capacidad a nivel comunitario y las actividades de presión política. La credibilidad obtenida y la información que se generó trabajando a nivel local, fortalecieron las actividades de presión de las ONG peruanas (INCIDES), las cuales, a su vez, aumentaron la posibilidad de reformar políticas con el fin de apoyar las iniciativas de salud a nivel comunitario. El estudio de Judith Randel sobre las actividades de Ayuda en Acción (Action Aid) en Uganda, también ilustró el potencial de las iniciativas con base comunitaria para ser usadas como punto de partida para el desarrollo de una política de diálogo con el Banco Mundial.

Los veinte años de experiencia de ACORD en desarrollo institucional local en África, fueron analizados en detalle por Chris Roche. Él describió el colapso de los primeros intentos de ACORD para crear estructuras para el alivio de la pobreza con la estrecha colaboración de agencias de gobierno a nivel de distrito y regionales, atribuyendo este fracaso al desconocimiento de la organización sobre los beneficiarios a nivel de base. Estos intentos fueron reemplazados por una perspectiva operacional directa en los comienzas de los años ochenta, que a su vez fue reemplazada por una estrategia de movilización social a nivel de aldea, con el establecimiento de alianzas y federaciones entre las organizaciones de base. Los resultados iniciales son prometedores y acordes con los intentos contemporáneos de ayuda al fortalecimiento de las prácticas democráticas en África. Sin embargo, por su naturaleza, la estrategia es lenta a la hora de mostrar resultados y depende en gran medida de su contex-

to. Roche expuso de qué manera un cambio de régimen en un país había conducido a reformas políticas que ocasionaron que las nuevas perspectivas de ACORD fueran más difíciles de implementar.

En resumen, el taller confirmó la importancia que tienen para las ONG las actividades de fortalecimiento de capacidad a nivel local. Además, enfatizó la necesidad de que las ONG ayuden a las organizaciones de base a realizar alianzas a través de redes y federaciones que las fortalezcan (en términos de presión política, influencia sobre recursos, y el acceso a asesoramiento experto) sin tener que sacrificar la autonomía frente al Estado, los donantes o las ONG intermediarias.

Conclusiones: algunas lecciones y asuntos claves

No debe sorprendernos que los extensos informes del taller indiquen que no hay respuestas directas a la pregunta de cómo aumentar el impacto de las ONG sobre el desarrollo. Hay poderosos argumentos a favor de la adopción de toda o cualquiera de las estrategias que hemos identificado. Pero cada una de ellas enfrenta obstáculos significativos que deben ser superados si se desea tener efectividad, aunque también es posible que la eficacia de cualquiera de ellas pueda ser puesta en duda mediante argumentos críticos contrarios. Sencillamente, no es posible asumir que pueda haber una estrategia óptima a la cual se pueda dar un inequívoco aval. Las propuestas en torno a la selección de estrategias de crecimiento necesitan estar basadas en una eventual teoría que reconozca las diferentes capacidades de las ONG individuales y la relevancia de los factores específicos de contexto. Sin embargo, esto no implica que todas las estrategias sean igualmente válidas: las ONG gozan de una considerable libertad de elección, y para cada contexto específico habrá una combinación más o menos efectiva de estrategias que permita alcanzar sus metas de desarrollo.

Las ONG del Norte y del Sur necesitan tener más imaginación para hallar las maneras de "asociarse", los estilos y las estructuras de gestión y de tipos de información que requerirán en su nuevo contexto, si ha de crecer su protagonismo. Deben desarrollarse marcos conceptuales más definidos para el análisis de las relaciones entre las ONG del Norte y del Sur, así como entre éstas y las organizaciones comunitarias o de base; para los tipos de federaciones y redes a los que quizá se vinculen; para las pérdidas y ganancias obtenidas al adoptar diferentes estrategias de unión. Si la experiencia ha de contribuir de forma efectiva a la selección de futuras estrategias, se debe dar mayor prioridad a la documentación de estrategias,

y al control y evaluación de resultados. Para las ONG del Norte, el mayor desafío es idear la forma en que ellas puedan contribuir al desarrollo institucional del Sur.

A continuación se presenta un resumen de las lecciones aproximadas que pueden extraerse de la experiencia, y un listado de los puntos principales que deben ser considerados en la elección de una estrategia. Dicho marco y listado no es completo y requiere una mayor elaboración. Por ejemplo, no incluye las propuestas que Robert Chambers llama de “auto-expansión y auto-mejoramiento”, (sus propuestas son técnicas desarrolladas por las ONG, como por ejemplo la evaluación rural participativa, y que se difunden de forma espontánea), o la creación de nuevas ONG por un personal que adquirió previamente experiencia de las ONG ya establecidas. Esto es importante porque alerta sobre los procesos a través de los cuales, evolucionan las ONG nuevas y experimentales. ¡Apunta la posibilidad de que una ONG aumente el impacto sobre el desarrollo en su conjunto por medio de la asistencia a sus funcionarios más jóvenes y capaces para impulsar nuevas organizaciones!

Aumentando el impacto en cooperación con los gobiernos

Lecciones

- Las ONG deben trabajar dentro de los límites de los sistemas gubernamentales que, por varios motivos, se resisten al cambio.
- Las relaciones personales con los ejecutivos son cruciales.
- Deben sopesarse cuidadosamente los problemas de emplear expatriados, tales como la continuidad futura del proyecto y al traspaso de funciones.
- El alto grado de movilidad del personal gubernamental reduce el impacto del asesoramiento y de la capacitación: resolver este tema en lo posible.
- Permitir al gobierno atribuirse el crédito del éxito.
- Planificar con horizontes a muy largo plazo.
- Reconocer que la influencia de los grandes donantes en las reformas políticas pesa más que la influencia de las ONG: seleccionar una estrategia complementaria de presión a donantes cuando corresponda.

Temas cruciales

- ¿Pueden ser reformados los gobiernos? Y si así fuera: ¿En qué tipo de reforma habría que centrarse?
- ¿Cómo deberían las ONG del Norte relacionarse con los gobiernos del Sur?
- ¿Cómo deberían las ONG afrontar las dificultades prácticas de trabajar dentro de los sistemas de gobierno?

Incremento del impacto por medio del crecimiento de la capacidad operativa

Lecciones

- Las ONG que adopten esta propuesta deben prever esfuerzos dramáticos a medida que cambie la cultura y la estructura organizativa.
- La sostenibilidad debería ser planeada desde el principio, especialmente en términos de finanzas, mano de obra y aspectos legales.
- La búsqueda por satisfacer las preferencias de los donantes en el suministro de servicios es probable que transforme a las ONG de organizaciones con una filosofía y vocación definidas a contratistas de servicios públicos.
- Esta estrategia puede imponer límites sobre otras propuestas: por ejemplo, el carácter del trabajo de representación y la capacidad de movilización social pueden verse comprometidas.

Temas cruciales

- El crecimiento de la capacidad operativa, ¿fortalece de forma automática las estructuras de poder existentes?
- ¿Las necesidades de los donantes definen un limitado papel para las ONG en términos de estrategias y actividades?
- ¿La expansión hace que disminuya la rendición de cuentas hacia aquellos para los que las ONG trabajan y hacia sus colaboradores?
- ¿Pueden las ONG crecer sin burocratizarse?
- ¿La expansión operacional de las ONG desplaza al Estado y fortalece las políticas de liberalización y de libre mercado?
- ¿Existen servicios que solamente las ONG pueden proporcionar, para los cuales el crecimiento de la capacidad operativa es la única opción?

Incremento del impacto mediante la presión y la representación

Lecciones

- Hasta el día de hoy, la influencia de las ONG se ha visto reducida básicamente a proyectos, más que a actitudes e ideologías fundamentales.
- Los donantes prefieren ver a las ONG como ejecutoras más que como participantes en un dialogo político.
- El conocimiento que las ONG tienen de los donantes es parcial, y esto limita su impacto.
- La base en la experiencia práctica es importante para que las ONG generen información y aumenten su credibilidad.
- En términos del trabajo de representación y presión, la ley de caridad británica (charity law) determina de forma significativa el tipo de actividades que las ONG del Reino Unido que poseen un estatus de organización de caridad, pueden realizar.

Temas cruciales

- ¿Cómo llevar a cabo un trabajo de representación que sea exitoso manteniéndose dentro de la ley de caridad británica?
- ¿Cómo compaginar el trabajo programático con la representación y la presión, y cómo vincularlos estrechamente?
- ¿Qué asuntos y metas son de mayor importancia para el trabajo de representación y presión?
- ¿Deberían las ONG enfocar su representación hacia síntomas o causas, hacia el diseño de programas o hacia una ideología fundamental?
- ¿Cómo pueden las ONG del Norte y del Sur compenetrarse con el fin de influir en los donantes de forma más efectiva?

Incremento a través del apoyo a las iniciativas locales

Lecciones

- La posibilidad de involucrarse en las tareas a nivel local y de forma efectiva depende, en gran medida, de la actitud del Estado. Cuando no

existe una actitud positiva, las ONG deben decidir si permanecer "apolíticas" o volverse "partidarias".

■ Las agencias de ayuda oficial son reticentes a la hora de apoyar iniciativas serias de movilización y fortalecimiento de grupos que se encuentran en desventaja.

■ Muchas ONG prefieren mostrarse ambiguas acerca del carácter de sus movilizaciones sociales. A veces esto puede ser una táctica, pero frecuentemente nace de no querer tomar decisiones claves.

Temas cruciales

■ En el futuro: ¿Debería la estrategia de movilización social ser la tarea más importante de las ONG del Norte y Sur?

■ ¿Qué medidas deberán tomarse para asegurar que las organizaciones de base estén controladas por sus miembros y en lugar de seguir simplemente los dictados de sus ONG promotoras?

■ ¿Son muy diferentes los modelos regionales y continentales de movilización social? Y si lo son: ¿Qué aprenderían África y Asia de América Latina o viceversa?

■ ¿Deberían las redes de organizaciones locales mantenerse políticamente independientes o alinearse con partidos políticos?

■ Cuando ONG "madres" se involucran fuertemente en organizar actividades de provisión de servicios financiadas por donantes internacionales: ¿Qué consecuencias tiene para el trabajo de fortalecimiento de las bases?

■ ¿Cómo pueden desarrollarse asociaciones de profesionales de movilización social sin reducir la calidad de su relación con el grupo de beneficiarios?

Deberíamos anotar cuatro puntos que se desprenden de los temas y resultados identificados anteriormente:

1 Toda estrategia de crecimiento del impacto tiene consecuencias en los vínculos sobre los cuales las ONG fundan su legitimidad, es decir, su derecho a intervenir en los procesos de desarrollo (vínculos con organizaciones comunitarias y de base, los "pobres", voluntarios, o contribuyentes privados). El grado en que una estrategia compromete la lógica sobre la cual se asienta la legitimidad de una ONG debe ser cuidadosamente analizado, y este análisis puede darnos un medio útil para evaluar si, al tomar una decisión, el propio interés organizativo se está poniendo por encima de las metas principales.

2 Relacionado con esto, debe reconocerse que el creciente interés y apoyo de las agencias donantes oficiales hacia las ONG puede crear una predisposición, o alentar un cambio, hacia la expansión operativa y organizativa. Estos incentivos deben ser estudiados con cautela, porque la opción de crecer utilizando financiación oficial puede traer varias consecuencias desafortunadas: por ejemplo, estos donantes pueden bloquear potenciales cursos de acción, o hacer sentir a las ONG más responsables hacia sus donantes oficiales que hacia los beneficiarios, o la financiación puede implicar el apoyo a políticas generales de liberalización económica.

3 Las interacciones entre las diferentes estrategias necesitan ser cuidadosamente consideradas. Muchos estudios de caso han demostrado el efecto de refuerzo mutuo que resulta del fortalecimiento de las iniciativas locales y de la presión a favor de cambios de política. Las agencias deberían asegurarse de que están aprovechando plenamente el potencial sinérgico. Se necesita una mayor investigación para explorar dichas relaciones y las condiciones que alientan su desarrollo.

4 Evidentemente, aumentar el impacto de las ONG sobre el desarrollo no es sinónimo de expandir el personal y el presupuesto de las ONG. Las alternativas que enfrentan las ONG son complejas, dado que ciertamente todas ellas parecen generar problemas organizativos internos. Todas ellas requieren un cuidadoso análisis político para alcanzar a comprender quién gana o quién pierde cada vez que se selecciona una opción en particular o varias opciones. Ya sea "por diseño o por defecto", todas las ONG tendrán que hacer algún tipo de opción estratégica en los próximos años. La calidad de las decisiones tomadas será un factor determinante a la hora de evaluar si lograron una contribución comparable a la que se propusieron.

Nota

1 Desde la publicación de este artículo Oxfam Reino Unido e Irlanda se ha transformado en dos organizaciones, Oxfam GB y Oxfam Irlanda.

Listado de las contribuciones al taller

(Estos escritos representan los puntos de vista de las personas que los presentaron, y no deben ser atribuidos a las organizaciones a las que ellos pertenecen sin previa consulta)

Billis, D. y J. Mackeith, *Scaling Up NGOs: The Management Dimension*, School of Economics, University of London, Londres.

Chambers, R, *Self-spreading and Self-improving: A Strategy for Scaling Up?* Institute of Development Studies, University of Sussex.

Clark, J., *Policy Influence, Lobbying and Advocacy: Lessons of Experience from Global Advocacy Work*, International Economic Relations, World Bank.

Constantino-David, K., *The Caucus of Development NGO Networks: The Philippine Experience in Scaling Up NGO Impact*, College of Social Work and Community Development, University of the Philippines.

Cross, N., *Small is Neat: The Influence of Niche NGOs on Development Policy and Practice*, SOS Sahel.

Dawson, E., *The Villa El Salvador Health Project, Peru*, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Dolan, C., *Will British NGOs Scale Up Their Advocacy and Lobbying in the 1990s?,* Wits Rural Faculty.

Dovlo, D., *Government-NGO Partnership in Sustaining Health Care Services in Ghana*, SCF Ghana.

Edwards, M. and D. Hulme, Theme Paper *Scaling Up NGO Impact: Learning from Experience*, SCF.

Hall, T., *Itaparica: NGOs and the Politics of Empowerment*, London School of Economics, University of London, Londres.

Hodson, R, *Small, Medium, or Large: The Rocky Road to NGO Growth*, London School of Economics, University of London, Londres.

Howes, M. and M. G. Sattar, *Bigger and Better? An Assessment of BRAC's Scaling Up Strategies 1972-91*, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Jones, B., *The FFHC Agricultural Programme in Southern Ethiopia*, Christian Aid.

Kiriwandeniya, P. A., *Walking the Tightrope: Expanding the Federation of Thrift and Credit Cooperative Societies in Sri Lanka*, SANASA, Sri Lanka.

Klinmahorn, S. and K. Ireland, *NGO-Government Collaboration in Special Education in Bangkok*, SCF Bangkok.

Mackie, J., *Multiplying Micro-level Inputs to Government Structures*, Voluntary Service Overseas.

Marsden, D., *A Case Study of the Aga Khan Rural Support Programme in Northern Pakistan*, Centre for Development Studies, University College of Swansea.

Mashaal, J., *Where There Is No Government: The Role of NGOs*, Union of Palestinian Medical Relief Committees.

Mitlin, D. and D. Satterthwaite, *Supporting Community-level Initiatives*, International Institute for Environment and Development.

Morales, H., *NGO Networks in the Philippines*, Philippine Rural Reconstruction Movement.

Mukhopadhyay, A., *Networking and Lobbying in the Health Sector in India*, Voluntary Health Association of India.

Parry-Williams, J., *Scaling Up Impact via Legal Reform in Uganda*, SCF Uganda.

Pratt, B., *Institutional Development: Training and Management in NGOs*, INTRAC.

Prechander, S., *Scaling Up NGO Impact through Income Generation Programmes*, Action Aid.

Randel, J., *Scaling Up and Community Capacity: Some Experiences of Action Aid Uganda*, Action Aid.

Robinson, M., *NGOs and Rural Poverty Alleviation: Results of an Empirical Investigation and Its Implications for Scaling Up*, Overseas Development Institute.

Roche, C., *From Scaled-up through Scaling-down, to Scaling-up Again: Lessons from ACORD's Experience in Africa*, ACORD.

Sa'adi, A. H., *The Role of Research in NGOs*, Galilee Society for Health Services and Research.

Wolde, G., *NGO Trends in the Agricultural Sector in Ethiopia*, Ministry of Agriculture, Ethiopia.

Bibliografía

Dichter, T. W., *NGOs and the replication trap*, Findings 1989, Technoserve. 1989.

Korten, D., *Getting to the Twenty-first Century: Voluntary Action and the Global Agenda*,: Kumarian, West Hartford CO, 1990.

Este artículo fue publicado por primera vez en *Development in Practice*, volumen 2, nº 2, 1992.

Ayúdate a ti mismo ayudando a los pobres

Gino Lofredo

Cómo hacerse rico en los años noventa

¿Todavía usted no tiene una ONG?¿No tiene una fundación sin fines de lucro y con personalidad jurídica? ¿No? Entonces usted no es nadie. Hoy un profesional que no disponga de uno de estos engendros legales del último cuarto de siglo es un desplazado, una persona sin imaginación, sin sentido de la oportunidad. Olvídese de su carrera. Póngase a vender lotería, frutas o bolígrafos en algún semáforo o hágase escritor, tragafuegos o mariachi.

Hace veinte años un profesional recién graduado en ciencias sociales o humanas tenía algunas opciones de trabajo. Podía lograr un puesto en algún ministerio o aprovechar sus relaciones con el movimiento estudiantil, para conseguir echar un viejo profesor y agenciarse una cátedra en la universidad. Si su papá lo ayudaba, podía montarse un negocio, como una fábrica de fideos por ejemplo. O si le gustaban las películas de acción y la disciplina podía hacerse militar, policía o elaborar un marco teórico para la lucha armada. Finalmente, también podría ir a lavar platos a Los Angeles o Nueva York.

Hoy las cosas son distintas. Las empresas con perspectiva no quieren sociólogos izquierdistas, sino comerciales y que hablen bien inglés. Hoy, poner negocio propio es jugarse los ahorros familiares. Los guerrilleros quieren ser diputados. Para lavar platos en Los Angeles hay que tener un doctorado tercermundista y en Europa a los latinoamericanos los tratan peor que a los palestinos de Arafat.

No se engañe colega. El negocio de los años noventa son las ONG. A los que perdieron el tiempo estudiando filosofía, ciencias sociales, historia, relaciones internacionales, letras, pedagogía, economía política, antropo-

logía, periodismo, ecología y esas cosas que no sirven para vender pollo frito, no les queda otra cosa que una buena ONG. ¿Usted no sabe lo que es un organismo internacional? ¿No? ¿No ve lo que le digo? ¿Para qué pasó seis años en la universidad? ¿Qué le enseñaron? Seguro que le hablaron de la plusvalía, los movimientos sociales, el subconsciente colectivo y los derechos humanos. Los organismos internacionales funcionan en edificios en Washington, París o Roma. Por allí transitan decenas de miles de burócratas que ganan en un mes lo que un profesional latinoamericano sueña con ganar en un año.

Cuentos de hadas

Para entender lo que es una ONG, es esencial entender lo que es un proyecto. Es algo estructuralmente similar a un cuento de hadas. Cenicienta tiene problemas: se le muere la madre, luego el padre, la adopta una madrastra perversa con hijas feas e infames. Cenicienta tiene amigos humildes y simpáticos, pajaritos, ratones. Cenicienta quiere ir al baile del Príncipe y no puede. Viene el Hada Madrina y le facilita las gestiones y le da recursos. Cenicienta va al baile. El Príncipe se enamora, surgen nuevos problemas, pero al final se casan, son felices y los pajaritos cantan y los ratoncitos bailan. Los proyectos son algo por el estilo.

Problemas terribles aquejan a personas buenas, honestas y humildes. Algunos amigos de estos desposeídos ignorados por el capitalismo quieren ayudarles pero no pueden, no tienen con qué. Viene el funcionario internacional y descubre la solución con su magia para conseguir recursos. Lo soluciona todo. Ese es el cuento.

Bueno, las ONG son algo así como los ratoncitos y los pajaritos, son las que tratan de ayudar a los humildes simpáticos a ser felices y al Hada Madrina a realizar sus nobles objetivos. Está claro, ¿no? Cuento de Hadas = Proyecto; Cenicienta = Pobres = Beneficiarios; Hada Madrina = Funcionario de organismo internacional; Ratoncitos = ONG; Carroza voladora = Recursos financieros; Casamiento con el Príncipe = desarrollo sostenible. La diferencia es que en el mundo de la realidad verdadera que no miente, los ratoncitos y los pajaritos son los únicos que se casan con el Príncipe y las ONG son las que alcanzan su propio Auto Desarrollo Sostenible.

Para triunfar en los años noventa hay que entender el sutil encanto de los proyectos y sus sensuales relaciones con las ONG. Ésta es la clave del asunto, así que preste mucha atención.

Todo proyecto de un organismo internacional necesita de una contraparte, es decir de alguien suficientemente motivado por el lucro, o la inge-

nuidad, como para hacerse cargo de los planes ideados por los expertos, consultores y funcionarios. Hasta hace algunos años, las financieras se entroncaban exclusivamente con los burócratas del Reino donde vivía Cenicienta: con el ministro, el subsecretario o el director del Aparato Estatal. Éstos eran los únicos autorizados a repartirse el mágico pastel de recursos que hacían aparecer las Hadas Madrinas de las financieras. Así funcionaron las cosas durante algún tiempo. Pero como siempre existieron más funcionarios que ministerios y subsecretarías, hubo que institucionalizar las elecciones. Esto es algo que ningún politólogo se ha arriesgado a afirmar en sus disertaciones y monografías. Las elecciones son un mecanismo que, a través de la rotación de partidos en el gobierno y el parlamento, permiten que más “Señores Perfumados” puedan entrenarse de tanto en tanto, con las Hadas Madrinas. Esto funcionó por un tiempo, pero los “Señores Perfumados” fueron perdiendo su agudo sentido de la discreción y la compostura. Todos los Pueblos de todos los Reinos terminaron sabiendo lo que hacían con las Hadas Madrinas en sus despachos privados sobre los tapetes aterciopelados. Tan flagante se volvió el festín que los que mandan a las Hadas Madrinas -suerte de semidioses financieros que habitan los laberintos del Norte de donde fluyen los recursos-, amenazaron quitarles sus varitas mágicas.

Primer paso: cómo crear una ONG

Usted quiere alcanzar su propio desarrollo sostenible. Usted quiere tener su ONG propia, personal y hacerse rico lo antes posible y quiere saber cómo se hace. Está bien. Usted tiene que cumplir con la formalidad de conseguirse una personalidad jurídica. Esto es indispensable. Además, tiene sus ventajas. Por ejemplo, si un mal día uno de los Perfumados de Siempre o la competencia, resentidos porque usted se enroscó con el Hada Madrina que él estaba coqueteando, decidiera denunciarlo a la prensa o la policía por alguno de los deslices inevitables que se cometen en el tortuoso camino hacia el Auto Desarrollo Sostenible, usted puede cobijarse detrás o debajo de la persona jurídica de su ONG. Esto puede evitar que lo encierren en el penal por desfalco, fraude o por la reiterada sodomización de la Cenicienta = Beneficiarios. Para obtener personalidad jurídica, usted sólo necesita unos estatutos que se consiguen ya redactados en cualquier parte, necesita un secretario, un tesorero y algunos vocales, y algún Perfumado de Siempre, que le facilite las gestiones en el ministerio.

Cualquier persona desinformada pensaría que los fundadores de la ONG, debieran gozar de cierto respeto profesional y tener destreza, y que atraigan el interés de las Hadas Madrinas. Esto es un error. El único per-

sonaje de importancia en la creación de la ONG es usted. Evítese problemas futuros. No se le ocurra incorporar compañeros de la universidad o colegas profesionales con necesidades y aspiraciones similares a las suyas. Si lo hace no podrá dormir tranquilo. Es preferible que los demás sean analfabetos, eunucos, ancianos, ancianos seniles o votantes fallecidos.

Segundo paso: los discursos

Los discursos son esenciales, son el afrodisíaco que enloquece a las Hadas Madrinas. Con esta cuestión hay que estar al día y tener siempre varios discursos bien ensayados para toda eventualidad. Por ejemplo, sería fatal soltar un discurso sobre Desarrollo Rural Integral, cuando todos saben que hoy se habla de Manejo Sostenible de Recursos Naturales. Usted estaría condenado si se le ocurre sugerir un proyecto de Educación Materno Infantil, cuando la onda es Participación de la Mujer Campesina. Es como hablarle del Trío Los Panchos a un fan de Heavy Metal. En los discursos hay que ser flexible. El primer error que cometen los novatos es creer que el discurso de una ONG debe reflejar de algún modo la experiencia y los conocimientos del director o presidente que es usted. Equivocación garrafal. El director de una ONG debe manejar todos los discursos de una demanda real o potencial en el mercado de las Hadas Madrinas. Si un día se le presenta un Hada Madrina interesada en la protección de una especie amenazada del Macaco Tropical de Anteojos Rayban, usted tiene que estar en condiciones de responder que ha estado angustiado desde la infancia por el cruel destino de esta maravillosa especie de monitos perseguidos.

Tercer paso: relaciones públicas

Una vez que maneje una docena de discursos con sus respectivas líneas de Acción, Marcos Teóricos, Experiencias y Antecedentes, Objetivos y Metas, Recursos Humanos Disponibles, usted estará listo para la Tercera Etapa. Ésta es la de las Relaciones Públicas, una de las más importantes en su esforzado camino hacia el éxito del fin de siglo. Ésta es una etapa delicada. Algunos directores de ONG son tímidos y esto no es bueno. Las Relaciones Públicas no tienen nada que ver con la realidad. Su objetivo es convencer a los demás de cosas que no son ciertas. Si fueran ciertas no se necesitaría un Programa de Relaciones Públicas. Esto es obvio y sin embargo se olvida.

Objetivos del director. Su primer objetivo como flamante director de una desconocida ONG, es ubicarse en el circuito obligado de visitas de todas las Hadas Madrinas que pasan cerca de su territorio. Lograrlo, es una

de las tareas más complejas de su nueva profesión en el seno del Nuevo Orden de la Sociedad Civil. Tendrá que rebuscárselas para ir a todos los cócteles que se den para iniciar o cerrar todos los seminarios, congresos y reuniones internacionales, sobre los siguientes temas claves:

- Pobreza crítica;
- Protección del medio ambiente;
- Protección de la infancia y otras especies amenazadas;
- Reforma educativa;
- Nuevo Orden Informativo, Nuevo Orden Económico y cualquier otro Nuevo Orden que descubra;
- Defensa de las culturas indígenas;
- La economía informal y la microempresa;
- Educación popular y campañas de alfabetización;
- Informática y desarrollo rural comunitario; y
- Todo lo que tenga que ver con "Retos del siglo XXI" y "el 500 aniversario".

Tendrá que meterse como pueda al mayor número de recepciones diplomáticas de las embajadas clave para el asunto Hadas Madrinas y ONG, y todas las recepciones y cócteles que auspicien las organizaciones y bancos intergubernamentales, entre otros.

Recomendaciones básicas: No es cuestión de tomar traguitos y comer canapés y sonreír en un rincón. Descanse antes del evento, durmiendo aunque sea una hora para estar fresco y sociable. Vista bien. Lleve siempre muchas tarjetas personales y una docena de folletos discretos sobre su institución. Cuide su lucidez y energía. Aprenda a identificar con precisión y rapidez a las Hadas Madrinas. Son generalmente rubios o rubias, altas, visten con un toque de informalidad y están siempre a la moda en los laberintos del Norte. Casi siempre están rodeados de nacionales que escuchan, sonriendo beatíficamente en trance de admiración, las palabras sibilinas del Hada Madrina; con iluminada vehemencia y mirada intensa, recitan uno de sus ensayados discursos; miran y escuchan con cara de mendigo. Acomódese y escuche con atención. Al poco tiempo verá que sólo se maneja un número limitado de intercambios. Apréndalos y analícelos. Identifique los puntos débiles que se prestan a una intervención inteligente y practique. La clave está en que su inesperada intervención socave y devalúe el discurso del Perfumado (competencia) de turno que está coqueteando con el Hada. Si lo hace bien, ella le dará a entender que se intere-

sa en su punto de vista y usted habrá ganado su primera victoria en la larga guerra por agenciarse un proyecto.

Aquí hay algunos riesgos. Ésta es una etapa difícil y delicada. Algunos peligros son obvios: alcoholismo, divorcio, enajenación parcial o total. Otros son más serios. Hay un error que no le perdonarán, un error capital que puede costarle su flamante carrera en el mundo de las ONG. Los principiantes tienen absolutamente prohibidas las ironías y el cinismo en referencia a las nobles cruzadas desarrollistas de las Hadas Madrinas y las loables instituciones que representan. Las bromas, bien o mal intencionadas, están rigurosamente reservadas a los veteranos. No las intente hasta no tener los pies muy firmes en las puntas del desarrollo y unos cuantos proyectos aprobados y firmados en los archivos de su ONG.

Si al principio, las cosas no le salen bien, no se desaliente. Las largas veladas escuchando a prudente distancia las conversaciones ajenas con el mismo trago intocado en la mano, son pequeños sacrificios que hay que afrontar con humildad, valor y perseverancia, en la larga lucha contra la pobreza y en busca del Auto Desarrollo Sostenible.

Cuarto paso: propuesta de financiación

El director de la ONG teje con paciencia la fina alfombra por la cual trascenderá del brazo del Hada Madrina hacia la elaboración de la Propuesta de Financiación. Es aquí donde el destino y la vida separan a las ONG en dos grupos, el de los triunfadores y el de los derrotados. Y usted quiere ser un triunfador. No lo olvide. Para hacerlo debe hacer dos cosas: primero, debe demostrar al Hada Madrina que se lleva bien con Cenicienta y que Cenicienta lo respeta y lo apoya, y segundo, usted tiene que lograr pasear el Hada Madrina, por lo que en el enrarecido medio del desarrollo sostenible se llama campo.

Las visitas de campo: Ahora bien, “campo” es una palabra internacional que tiene un sonido de armonías tántricas en los sentidos de las Hadas Madrinas. Una experiencia exitosa durante una visita de campo con un Hada Madrina es prácticamente una garantía, un convenio firmado, un tiquet de ida y sin retorno hacia el Auto Desarrollo Sostenible. Cuando usted detecte que el Hada Madrina está lista para una visita de campo, usted tiene que tener preparada a la Cenicienta y sus amiguitos. Tiene que tener bien adiestrados a un par de grupos “Pobres Beneficiarios”. Lo importante es que estén presentes cuando usted llegue y que sepan lo que tienen que decir y hacer en presencia del admirado visitante y su huésped del Norte Omnipotente. Usted no puede dejar ningún detalle desatendido, empezando por cómo estarán vestidos. La Cenicienta y sus amiguitos

deberán estar vestidos como Pobres Beneficiarios, de acuerdo a las costumbres de la zona. Les hará ensayar las canciones folklóricas, oportunamente popularizadas por los que se exilaron alguna vez en el país de origen del Hada Madrina. Los hará trabajar, llorar y reír. Organizará un parto, bautismo, aborto o un entierro, si así lo creyera oportuno en su meticulosa planificación del camino hacia el proyecto.

Imagínese que usted está debutando en una obra de teatro, que los Pobres Beneficiarios son sus actores y que el Hada Madrina es su público, que está dispuesto a pagar para ver su obra en el escenario máximo de la vida cotidiana del Campo. Dígale a sus actores lo que está en juego. Cuénteles cómo, si no lograran emocionar y convencer al Hada Madrina, usted no podrá pagar su computadora Macintosh y tampoco podrá comprar su nuevo vehículo Toyota Land Cruiser cuatro por cuatro, tan importante para afirmar su imagen de defensor del Desarrollo Rural Sostenible. No sea tímido, explíqueles, que ellos comprenderán y lo apoyarán. Es probable en estos tiempos en que los Beneficiarios ya se están despabilando, que quieran negociar algo antes de prestarse para su gloriosa puesta en escena. Dígales cualquier cosa. Total, ya están acostumbrados a las promesas incumplidas y, de todos modos, después, con un poco de aguardiente se olvidan de todo y a otra cosa. Lo importante en esta etapa es que el Hada Madrina presencie y constate sus buenas relaciones con Cenicienta y sus amiguitos.

Redacción de propuestas y operatividad: Tiene que redactar la propuesta, inventarse un plan de acción, un cronograma y, por supuesto, lo más importante, el presupuesto. Hay directores de ONG que se toman muy en serio esta etapa. Trabajan día y noche duramente varias semanas elaborando la propuesta, ajustando plazos, razonando la coherencia del proyecto, en fin, todas esas cosas. Para esto, contrate a un par de especialistas desempleados, al salario más bajo que pueda imponer. Dígales que si el proyecto sale, los contratará a tiempo completo y con salarios internacionales. Si lo creen, y en su desesperación le creerán, trabajarán gratis. Acerca de esto, nunca le diga al consultor con quién está negociando el proyecto, miéntale respecto a la institución financiera y el nombre del Hada Madrina. Haga que su consultor elabore un presupuesto por no más de la mitad de lo que usted tiene intención de pedirle al Hada Madrina. El presupuesto final lo deberá conocer usted y nadie más que usted.

Manejo del presupuesto: Quizá usted crea que no es importante porque ya negoció informalmente con el Hada Madrina las dos cosas que considera importantes: su salario como coordinador del Proyecto y el porcentaje de *overhead*, que le quedará a su ONG como contraparte ejecutora. Y

usted tiene razón, esos son puntos importantes, pero no hay que descuidar otros detalles. Por ejemplo, los viajes de capacitación al exterior; los viáticos para usted y el personal que usted puede presupuestar hoy y no pagar jamás; los costos de producción de materiales didácticos; no descuidar el rubro de consultores para poder pagar favores recibidos con cierta flexibilidad; y no "pichulear" con los costos de las obras de infraestructura del campo porque éste también es un rubro jugoso. Porque no olvide que los detalles suman y que su vertiginoso avance hacia la meta del Auto Desarrollo Sostenible, será tanto más rápido, si usted cuida sigilosamente los detalles.

Conclusiones: desarrollo es negocio

Ya sabe que el desarrollo es un negocio y no necesita que se lo repita. Pero lo que se olvida es que, como en cualquier otro negocio en las economías de libre mercado, el empresario pequeño o grande tiene que tener el ojo puesto en la competencia. Lo que usted no puede olvidar como director de ONG, es la importancia permanente de dedicar no menos de la mitad de su tiempo a socavar los esfuerzos de otras instituciones similares a la suya. Esto es esencial y requiere cierto talento para hacerse con efectividad. En este negocio la competencia no es entre *gentlemen*, la competencia es entre individuos como usted y personas a quienes la vida y la experiencia enseñaron a ayudarse a sí mismos ayudando a los Pobres Beneficiarios. No se puede confiar en las personas. Por eso hay que trabajar duro para desprestigiar a la competencia. Y por si acaso persisten las dudas, de que de lo que más hay que cuidarse es de los que se consideran honestos y arriesgan el futuro de todos, haciendo realidad lo que alguna vez dijeron en sus discursos.

Posdata

Mucho ha cambiado desde que yo escribiera este cuento de la Cenicienta a fines de los años ochenta, y sin embargo el juego todavía continua: probablemente de forma más sutil, y probablemente a mayor escala. Sin embargo, la cantidad de dinero de ayuda que llega, no hasta el pobre, sino hasta el gerente de desarrollo, se ha convertido en una suma insignificante comparada con las sumas colosales que están siendo succionadas por los bien-intencionados programas promovidos por las grandes instituciones multilaterales, los miles de millones en préstamos, y los presupuestos

de los megaproyectos; y no nos olvidemos, en esta era de utópicos procesos librados a la suerte del mercado y privados, de las sumas que extrae el sector de la banca privada y los contratistas privados de países en vías de desarrollo. Por ejemplo, un solo beneficiario del Banco del Progreso en Ecuador, pudo hacer "desaparecer" en un laberinto de cuentas "offshore" y en un abrir y cerrar de ojos, unos 1.000 millones de dólares que pertenecían a 700.000 depositarios. Algunas estimaciones independientes muestran que un 15 por ciento de las ventas que ocurrieron durante la privatización de las empresas estatales en América Latina terminaron creando fortunas privadas para aproximadamente 10.000 individuos; o sea unos 10.000 millones de dólares en comisiones: por lo tanto, cuando criticamos a las ONG – y a muchas de ellas merecidamente – deberíamos también recordar que estamos discutiendo sobre las migajas del suelo, mientras que el banquete realmente está ocurriendo en otro lugar.

Este artículo fue publicado en el semanario *Chasqui*, y fue publicado por *Development in Practice,* volumen 5, nº 4, 1995.

ONG: ¿cucharones en la olla popular mundial?

Stephen Commins

Este ensayo es una reflexión sobre cuatro preguntas relacionadas con las ONG del Norte, u ONG internacionales (en este artículo al hablar de “ONG” me refiero a las ONG del Norte a menos que se indique lo contrario):

1 Si las ONG han de tener un papel en el mundo globalizado: ¿Será éste fundamentalmente el de proveer servicios para el bienestar global –cucharones de la olla popular- o encontrarán identidades alternativas?

2 ¿Están las ONG equipadas para representar o para proponer modelos alternativos de desarrollo?

3 Si el “éxito” de financiación implica a menudo debilidades en las ONG: ¿Cuáles son los cambios necesarios para profundizar y extender el impacto?

4 ¿Cómo pueden las ONG establecer su independencia y autonomía con respecto a los gobiernos? ¿De qué manera pueden ser representativas, es decir, con arraigo local, y globales? ¿Cómo pueden las ONG combinar de la mejor manera una visión ambiciosa con una humildad auténtica?

Debido al rápido cambio en la política económica internacional, y a los factores sociales y políticos que se encuentran profundamente enraizados en cada emergencia compleja, las ONG corren el peligro creciente de ser marginadas en cuanto a la importancia de su tarea. Para describirlo de forma escueta, se están transformando en la agencia de provisión de ollas populares globales, repartiendo un pobre consuelo en medio de cambios económicos duros y situaciones de emergencias complejas, dentro de un mundo que se caracteriza por la integración económica global y la exclusión social de comunidades con escasos ingresos, así como por niveles sostenidos y extensos de conflictos civiles. En realidad, las ONG están repartiendo sólo un

poco de ayuda, están distribuyendo tazas de sopa a víctimas de cambios económicos enormes y a supervivientes de brutales guerras civiles. Aun cuando las ONG han abogado por su derecho a hacerse escuchar en esferas internacionales sobre temas programáticos y morales, su legitimidad organizativa y su impacto operativo están siendo, de hecho, debilitados.

Durante las últimas dos décadas las ONG han ocupado un lugar privilegiado en de los países industrializados, tanto a los ojos de la sociedad en general como frente a los donantes bilaterales. Las ONG se han presentado ellas mismas como agentes que han logrado un impacto significativo moldeando las políticas y las respuestas humanitarias de los donantes. Especialmente a finales de la década de los ochenta y a comienzos de la de los noventa, las ONG eran vistas como las entidades más capaces y eficientes para administrar programas internacionales de ayuda y desarrollo. Esta percepción está en la actualidad cambiando, lo que ha llevado a cuestionarse el futuro del sector de las ONG.

Las múltiples vertientes de lo que ha sido descrito como globalización (y mundialización), están situando a las ONG en ámbitos que minimizarán su impacto a largo plazo. Las grandes instituciones que modelan la economía mundial –las corporaciones transnacionales, los mercados financieros y de capital, los gobiernos de los países más desarrollados, y las instituciones internacionales que promueven una agenda centrada en el mercado (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio)– mantienen una confianza explícita en que la integración global promoverá mayores beneficios económicos en toda la faz de la tierra. Sin embargo el nuevo informe del Banco Mundial sobre la pobreza aclara que el crecimiento macroeconómico por sí solo no reduce necesariamente la pobreza y la desigualdad. Más aún, la crisis económica y social que comenzó en el sudeste asiático a mediados de 1997, ha acendrado la inestabilidad e incertidumbre del mercado global. Las ONG, como organizaciones que emergieron en un mundo bipolar Norte-Sur y Oriente-Occidente, no se han ajustado al nuevo paisaje global. Tanto en emergencias humanitarias como en la reestructuración económica, las ONG están en peligro de transformarse en “hojas de parra” que cubren la inacción o la indiferencia del gobierno hacia el sufrimiento humano.

Escudriñar e indagar acerca de las tareas futuras es difícil para muchos miembros del personal de las ONG, ya que se encuentran cómodos en el elevado espacio moral que habitualmente ocupan estas organizaciones. Sin embargo, existe un creciente número de documentos, con buena base de investigación, relacionados con el futuro de las ONG en general, la calidad operativa del trabajo de las ONG en el desarrollo, y las incertidumbres que enfrentan las ONG y otras organizaciones humanitarias en emergen-

cias complejas. Cada vez más evaluaciones críticas sugieren que el impacto operativo de las ONG en el desarrollo comunitario fue menor que el declarado. Además, el incremento de emergencias complejas caracterizadas por la presencia de señores de la guerra y bandidos ha hecho saltar por los aires la idea del humanitarismo neutral que en el pasado identificó el trabajo de las ONG en lugares como Etiopía y Camboya. Finalmente, la globalización de las relaciones económicas, la lucha por desarrollar políticas económicas nacionales efectivas y el aumento en la fuerza política de las ONG del Sur, han representado nuevos desafíos al trabajo tradicional de las ONG del Norte. Se enfrentan a una potencial marginación, a medida que las instituciones globales son reformadas por los mercados financieros, los nuevos patrones de inversión corporativa, y el impacto de la tecnología de información y comunicación. Por lo general, la mayoría de las ONG del Norte han respondido, en el mejor de los casos, con un crecimiento operativo, sin modificar sus supuestos básicos.

Este último punto no significa que las ONG no deberían tener sus propios programas de trabajo, o que solamente deberían centrarse en lograr impacto en las instituciones globales. De hecho, el "incremento a escala" de la experiencia práctica para lograr un mayor impacto programático o para influenciar a los jerarcas son algunos de los más importantes aspectos del "valor agregado" del trabajo de las ONG. El incremento a escala puede ser dirigido hacia asuntos de política local, regional o nacional, así como a instituciones globales. Vincular la experiencia de programa y la formulación de políticas es, sin embargo, mucho menos común de lo que admitirían la mayoría de las ONG, y requeriría además una mayor coordinación interna de la que actualmente tienen. En un mundo donde tanto los grandes actores globales como los locutores convencionales argumentan que estamos en la era de "TINA" ("There Is No Alternative to the present drive of global capital"),* las ONG pueden aceptar su papel de seguir repartiendo cucharones, o pueden buscarse un papel diferente, cualquiera que sea la dificultad de conseguirlo.

El futuro de las ONG internacionales está ahora ligado a su capacidad para examinar sus propósitos y metas en un mundo que cambia rápidamente. Un examen crítico ofrecería a las ONG la oportunidad de reconsiderar y re-conceptuar su quehacer presente y las opciones futuras, no solamente en términos de sus programas, sino de tal manera que pudiesen estar más esencialmente imbricadas dentro de su razón de ser. Las ONG necesitan evaluar el impacto de sus programas y políticas, y las que busquen tener un impacto en el desarrollo global y la ayuda humanitaria también deben

* No existe alternativa al empuje actual del capital global (N del T)

evaluar las opciones potenciales futuras. Esto requiere la evaluación de su trabajo a diferentes niveles, como por ejemplo, en programas locales, en las relaciones con los gobiernos nacionales, y en los complejos juegos de relaciones con las agencias multilaterales. Las investigaciones futuras deberían ser diseñadas de tal forma que comiencen con un panorama general del trabajo de las ONG a diferentes niveles, y luego consideren su futuro en función de las realidades cambiantes de la economía global.

Una pregunta significativa es si las ONG son cada vez menos capaces de responder a las emergencias humanitarias: las guerras internas que causan desastres a gran escala (Ruanda, Bosnia, Liberia, Sudán), que son ocasionadas por la mano del hombre y que en su mayoría están conectadas con resquebrajamientos sociales y políticos. Se observa que el contexto de ayuda humanitaria en que las ONG operan cambió considerablemente en la pasada década. La multiplicación de emergencias humanitarias complejas ha ocasionado un incremento en el porcentaje del coste de la asistencia internacional destinada a tal efecto, reduciendo la disponibilidad de fondos para el desarrollo a más largo plazo. Las ONG pueden argumentar que no son ellas las que promueven los escenarios de violencia política, o las metas políticas de los gobiernos donantes, y sin embargo, en la práctica, la mayoría de las ONG tienden a ignorar las preguntas claves de política humanitaria y de desarrollo, cuando deberían cuestionarse por sí mismas si se encuentran en el lugar correcto y si deben mantener su voz e integridad.

El crecimiento y la presencia de la voz de las ONG del Sur representa, igualmente, un importante desafío al papel y a los propósitos futuros de las ONG del Norte. Las ONG del Norte necesitan explorar las respuestas a preguntas criticas sobre su legitimidad organizativa, la transparencia de sus relaciones y el impacto real de sus programas. Mientras que las ONG del Sur han comenzado a cuestionar el papel de intermediario o guía asumido por las ONG del Norte, los gobiernos del Sur también están asumiendo una línea más dura con relación a las operaciones y prioridades de las ONG. En los últimos años, muchos gobiernos de África han hecho más estrictos los reglamentos de registro de ONG y sus programas, e incluso han definido si ciertas ONG son bienvenidas o no para trabajar en el país. Cada país tiene circunstancias específicas detrás de las acciones del gobierno, pero la tendencia general es inequívoca. Las ONG son vistas con mayor escepticismo en términos de su capacidad de cumplir con lo que prometen, siendo además consideradas usurpadoras del papel del gobierno para modelar los programas y prioridades del desarrollo. Cuando el escepticismo se combina con el creciente número de críticas que reciben de las ONG del Sur, la tendencia general es hacia un menor espacio de maniobra y hacia mayores demandas de transparencia, calidad de progra-

ma y capacidad para demostrar sus cualidades frente a las instituciones del Sur, en lugar de hacia los agentes donantes del Norte.

Las ONG están en peligro de aferrarse a un mundo que está en desuso. El lenguaje de muchos documentos provenientes de las ONG y el diseño de muchos de sus programas reflejan las preocupaciones de ayer y no los desafíos de los años venideros. Si las ONG se niegan a aceptar solamente el papel de proveedores de bienestar necesitan realizar cambios más radicales y profundos que los que se han ido sucediendo dentro de la mayoría de ellas. Las ONG tienen una profundidad de experiencia que es única, tanto en desarrollo como en emergencias complejas, la cual podría alimentar nuevos modelos de práctica competente y de innovación, así como de diseño de políticas. Si las ONG son capaces de trabajar en nuevas formas de asociación entre ellas (lo cual todavía es demasiado poco habitual en términos de profundidad y continuidad), con grupos de investigación afines (no con académicos elegidos), y con aliados entre los donantes, podrían lograr un impacto, tanto en sus operaciones internas como en las decisiones de diseño de políticas más amplias.

Toda ONG tiene como desafío ubicarse dentro de una categoría de ONG que luchan por determinar su ámbito futuro en las tendencias del desarrollo y la ayuda humanitaria internacionales, así como en los cambios globales más amplios. Las ONG necesitan ubicar su tarea y eficacia universal dentro de un marco más amplio de cambio político, económico y social (la "globalización"), para afrontar de modo realista las opciones del sector en el futuro. Las instituciones globales de gran tamaño, y la mayoría de los donantes bilaterales poderosos parecen desear que las ONG sean los cucharones que sirvan para enfrentarse cuerpo a cuerpo con el bienestar global. Además del Consenso de Washington relativo a la liberalización de los mercados (con el costo económico de integración temporal que supone, menor a las ganancias globales), existen muy pocos ideales coherentes o visiones sobre el futuro global. De hecho, el Banco Mundial, las agencias de las Naciones Unidas y las ONG aún se están interrogando acerca de la crisis del sudeste asiático. En función de este contexto externo, las ONG pueden limitar sus actividades a la provisión de asistencia entre el dolor y la marginalización que las rodea; o pueden buscar construir, gracias a su experiencia programática, marcos de política alternativa que sean modestos, que no sean utópicos y que, sin embargo, estén dispuestos a desafiar el futuro global que, aparentemente, excluye más de lo que incluye.

Este artículo fue publicado por primera vez en *Development in Practice*, Volumen 9, nº 5, 1999.

Colaboración con el Sur: ¿entidades de ayuda o de solidaridad?

Firoze Manji

Al igual que otros países donantes, El Reino Unido ha canalizado una parte importante de su ayuda al desarrollo a través de organizaciones no gubernamentales (ONG). La British Overseas Development Administration (ODA) ha encargado unos estudios que forman parte de un análisis sobre la eficacia de esa ayuda.[1] El último trabajo se centró en el análisis de las actitudes de las ONG británicas para el desarrollo ante el hecho de aumentar el porcentaje de ayuda que la ODA canaliza directamente a las ONG del Sur (Bebbington y Riddell, 1995). Basado en un cuestionario, ese estudio presenta un interesante acercamiento a la psicología de las ONG británicas (BINGO). Sugiere que, a pesar de los años que hace que conocen y se relacionan con el Tercer Mundo, siguen mostrando una considerable falta de respeto y de confianza hacia sus colegas del Sur.

Según el estudio, la mayoría (80%) de las BINGO se oponen a que la ayuda se canalice directamente a través de las ONG del Sur, pues alegan que éstas:

- carecen de experiencia para controlar y evaluar con precisión los proyectos;
- les falta experiencia para gestionar los proyectos de acuerdo con los requisitos de los donantes;
- con una financiación directa, desviarían la responsabilidad hacia su población en favor de las entidades donantes;
- estarían más directamente influidas por las entidades donantes para favorecer sus prioridades y, por tanto, más guiadas por los donantes;
- llegarían a estar más pendientes de la disponibilidad de dinero que de la satisfacción de necesidades;

- terminarían por llenar un vacío creado por un estado restringido;
- podrían ser manipuladas por las entidades donantes y, aún más, por influencias políticas.

Además, aducen que se mermaría la "neutralidad" que les dan las BINGO; y que sería más caro que financiar proyectos en el Sur a través de las BINGO.

Lo que llama la atención de esta lista de argumentos contra la financiación directa de las ONG del Sur es que, si fuesen válidas, la mayoría de las ONG del Norte tampoco reuniría las condiciones para recibir fondos de la ODA. Habría que analizar si esas características son realmente exclusivas de las ONG del Sur, y en qué medida también las tienen sus homólogas del Norte. Veamos las razones una por una y después en conjunto.

Por lo que yo sé, son contadas las ONG -tanto del Norte como del Sur- que honradamente siempre pueden afirmar que demuestran tener una amplia experiencia en controlar, gestionar y evaluar adecuadamente los proyectos. La mayoría de las entidades admiten que casi nunca se puede demostrar que se ha controlado y evaluado apropiadamente un proyecto de ONG. Numerosos proyectos se han echado a perder por su deficitaria gestión, algo cada vez más evidente si se tienen en cuenta los porcentajes de asistencia a los cursos de formación en administración de proyectos. La mayoría de las ONG para el desarrollo que cuentan con cierta experiencia probablemente estarían de acuerdo en que se puede mejorar el control y la evaluación. Incluso las BINGO veteranas son frecuentemente criticadas por no controlar los proyectos de acuerdo con los requisitos de los donantes.

Sobre la contabilidad podemos decir que la mayoría de las BINGO son organizaciones sin afiliados, por lo que sólo se suelen responsabilizar ante un equipo nombrado por ellas mismas. En la mayoría de casos, incluso los que contribuyen regularmente con la organización carecen de derechos para determinar su política o elegir sus administradores. Sus destinatarios –los que se benefician directamente de los proyectos, o las ONG del Sur– casi nunca tienen derecho a determinar una política o una práctica de una BINGO. Por eso es difícil delimitar la responsabilidad de las BINGO. No cabe duda de que se les exige ser responsables "hacia arriba", respecto a sus donantes, una responsabilidad para la que hay mecanismos estructurales y derechos incluidos en los documentos de la donación (si es que no están legislados). Pero son contadas las veces que se aprueban esos mecanismos para los socios del Sur (o sus beneficiarios). Podríamos afirmar, en consecuencia, que para la mayoría de las BINGO, hace tiempo que la responsabilidad se desvió de sus destinatarios hacia las entidades donantes. Es posible que a las BINGO no les haya interesado establecer mecanismos

estructurales que, con el tiempo, les pudieran responsabilizar cada vez más ante sus homólogos del Sur. El hecho de que, por ejemplo, constituyan una excepción las BINGO que tienen representantes de sus organizaciones homólogas en el Sur en la junta de gobierno dice mucho sobre su preocupación para garantizar su responsabilidad "hacia abajo".

Cabe preguntarse si las BINGO pueden realmente afirmar que son inmunes a las influencias de las entidades donantes. ¿Acaso no son culpables, no sólo de estar dirigidas por ellas, sino también, a su vez, de establecer e influir en las prioridades de los colegas del Sur, con quienes, al fin y al cabo, tienen una relación donante-receptor? Si observamos los tipos de proyectos y programas en los que las BINGO han estado implicadas en las tres últimas décadas, es evidente que su centro de atención varía con las tendencias y preferencias de las entidades donantes. Las propuestas y los informes de los proyectos, por ejemplo, reproducen la jerga ("modernismo", "medio ambiente", "desarrollo sostenible", "sociedad civil", etcétera) que se aplica al objetivo más reciente de la ODA. No es demasiado sorprendente que las ONG tiendan a seguir los programas de las entidades que tienen el dinero.

¿Responden las BINGO siempre a las necesidades en lugar de atender a las posibles fuentes de financiación? Ante el porcentaje de fondos de la ODA antes destinado a las zonas más pobres del mundo y que después se ha destinado, por ejemplo, hacia Europa del Este y la antigua Unión Soviética, –cambio igualmente reflejado en el perfil de financiación de muchas ONG–, puede dar la impresión de que la necesidad tiende a ser un factor secundario para determinar las prioridades. ¿En qué se basa la afirmación de que las ONG británicas para el desarrollo tienden más que las ONG del Sur a responder a las necesidades en lugar de ir detrás del dinero?

Para llenar el vacío de un estado en recesión, basta observar el panorama de las ONG británicas en la última década. A medida que sucesivos gobiernos han mermado el gasto social, numerosas instituciones benéficas se han apresurado a llenar el vacío. No se ha demostrado que esa tendencia sea más acentuada en las ONG del Sur que en sus homólogas británicas.

No parece muy seria la afirmación de que las ONG británicas son más "neutrales" que las del Sur, sino que denota un profundo paternalismo, sorprendente en este cambio de siglo. Al igual que sus precursores misioneros hace cien años, las ONG británicas siguen desempeñando, como lo han hecho durante años, un papel que no puede llamarse neutral respecto a los intereses de la política extranjera británica, en la que tiene cierta importancia la asistencia al desarrollo en el extranjero. Como queda claramente demostrado en este estudio, las BINGO tienen sus propias tendencias y prejuicios. El que esos prejuicios estén tan extendidos no significa

que representen una forma de neutralidad. Lo trágico puede ser que, si las BINGO tratan de ser neutrales, es a menudo en relación al papel escasamente benigno de la política imperial británica.

Los argumentos de las ONG británicas contra la financiación directa encierran un malestar más profundo. Puede ser un reflejo del miedo de algunas BINGO a que las entidades donantes financien directamente a las organizaciones del Sur, pues eso pondría en peligro su supervivencia: es el amargo lamento del dinosaurio frente a su potencial extinción. Tratan de establecer la conclusión de que la razón de ser del desarrollo ya no puede ser la creación de instituciones y de un desarrollo sostenible en el Sur, sino mantener en funcionamiento el equipo de casa. La financiación directa de las ONG del Sur representa, por supuesto, una amenaza directa a la supervivencia de las ONG del Norte en su forma actual. No cabe duda de que hay que establecer un debate sobre cuáles deben ser las nuevas funciones de las ONG del Norte en una época en que las ONG del Sur son perfectamente capaces -por lo menos en la misma medida que las BINGO- de gestionar los fondos que los donantes les proporcionen directamente.

También parece razonable poner en cuestión el compromiso, la capacidad y la voluntad de las ONG británicas para "capacitarse" en el Sur. Los resultados de este estudio sugieren que, después de más de 50 años de "desarrollo", las ONG británicas sienten que no han conseguido crear en el Sur instituciones viables, independientes y sostenibles, capaces de acotar las pretensiones de manipulación de los donantes de las entidades, de aplicar eficazmente los programas, y de controlarlos y evaluarlos rigurosamente. Si esto es así, ¿cuál ha sido exactamente el objetivo de sus actividades a lo largo de las últimas décadas? ¿Debemos admitir que el compromiso de formar una capacidad institucional y un "desarrollo sostenible" es sólo de cara a las relaciones públicas en beneficio del "postor" cuyas contribuciones se buscan?

Esto trae a colación una cuestión seria: ¿puede una organización formar con eficacia una capacidad institucional si, al mismo tiempo, su relación con su homóloga del Sur está medida por el dinero? Desde la perspectiva de la mayoría de ONG del Sur, puede haber, en efecto, escasa diferencia entre tratar con la ODA o con una ONG del Norte, dado que en ambos casos la relación es la de donante-receptor. Por comprensivo que sea el donante, dado que la ONG del Norte es la que tiene el dinero, la ONG del Sur es la que tiende el cuenco mendicante. Por buena que sea la relación personal entre la ONG del Norte y la ONG del Sur, ésta debe aceptar la humillación de ser la receptora de caridad. Forzosamente, la relación es desigual. Y la desigualdad nunca genera capacidad: alimenta la dependencia y establece la base para bailar al son del donante.

No pretendo aquí defender o criticar la financiación directa de las ONG del Sur por la ODA. Pero no me gustan en absoluto los motivos subyacentes de las BINGO para oponerse a esa financiación. Lo que quizá es más preocupante es la falta de una evaluación crítica de la política de la ODA, especialmente para determinar en qué medida las BINGO son utilizadas por el Estado Británico del mismo modo en que temen que se pueda utilizar a las ONG del Sur si reciben el dinero directamente. Quinientos años de buena voluntad británica en África y otros puntos del Tercer Mundo se han caracterizado por el pillaje, la esclavitud, el genocidio, la colonización y, más recientemente, por un paradigma de desarrollo por el que hay más riqueza que fluye del Sur hacia el Norte que al revés (a pesar de los presupuestos de ayuda). Y eso por no hablar del respaldo y las armas proporcionadas a los déspotas y dictadores. A estas alturas lo normal sería que hubiese un sano escepticismo sobre la política exterior y la ayuda al desarrollo británica. Quizá las BINGO deberían fijarse en cómo pueden ser utilizadas y manipuladas por los fondos de los donantes, de la misma manera en que tan perspicazmente señalan los riesgos que corren las ONG del Sur.

Lo que hace falta hoy en día es que las ONG del Norte reflexionen más ampliamente sobre la naturaleza de las relaciones con sus homólogas del Sur. Si estamos seriamente comprometidos en la lucha para eliminar el poder, la injusticia y sus causas, necesitamos evaluar en qué medida la naturaleza de esa relación puede obstaculizar nuestros objetivos comunes, en lugar de facilitarlos. Debemos estudiar la forma de crear alianzas con las ONG del Sur, basadas en la solidaridad, no en la caridad. Debemos analizar si las entidades de ayuda nos utilizan, aunque sea inconscientemente, para alcanzar fines que pervierten, en lugar de fomentar, los valores que más apreciamos. Debemos cuestionar si el efecto general de la ayuda británica ha mejorado realmente las condiciones de los pobres en el Sur y si, después de intentarlo tantos años, no se ha conseguido, preguntarnos por qué. Debemos buscar la forma de ser tan responsables ante nuestros colegas del Sur como esperamos que ellos lo sean con nosotros. Y debemos terminar con la tradición del paternalismo, que tan de manifiesto ha quedado en el reciente estudio. De lo contrario, nos arriesgaremos a convertirnos en agentes de ayuda.

Nota

1 Desde que se publicó este artículo, ODA ha sido sustituida por DFID, Department for International Development.

Bibliografía

Bebbington, A. y R. Riddell, *Donors, Civil Society and Southern NGOs: new agendas, old problems*, Londres, 1995.

Este trabajo fue publicado por primera vez en *Development in Practice,* Volumen 7, nº 2, 1997.

¿Gobierno corporativo para las ONG?

Mick Moore y Sheelagh Stewart

Problemas

De acuerdo con el volumen de la financiación oficial, el sector de las ONG de desarrollo ha estado disfrutando de una explosión desde comienzos de los años ochenta. Estimulados por preocupaciones sobre el exceso de "estatismo" y atraídos por la noción de un "fortalecimiento de la sociedad civil", los agentes donantes bilaterales y multilaterales desplazaron importantes cantidades de sus presupuestos de los gobiernos nacionales hacia las ONG.[1] En muchos países se produjo un crecimiento explosivo del número y la gama de ONG de desarrollo. Dotada de un numeroso grupo de pensadores auto-críticos y reflexivos, la comunidad de las ONG no se contentó simplemente con nadar en la abundancia. Se observa la semilla de planteamientos acerca de los posibles efectos negativos de este crecimiento sobre los valores, la ética, las competencias organizativas de las ONG y, cada vez más, sobre cómo adaptarse a un futuro menos lujoso por el descenso de fondos de financiación.

Los problemas han sido diagnosticados de diversas maneras, proponiéndose una amplia gama de soluciones. No obstante, llama la atención que haya tan poca discusión sobre alguna opción que pudiera ser considerada como norma para un sector de negocios privados, cuyo producto o procedimiento ha estado sujeto a serias críticas y escrutinios públicos; que no haya sido introducida una auto-regulación colectiva destinada a reestablecer la confianza de la sociedad en el sector. Argumentamos que dicha auto-regulación colectiva podría suponer una contribución significativa a la solución de cuatro problemas genéricos que se le plantean a las ONG de desarrollo en los países pobres, al mantener una fuerte dependencia de la

ayuda externa. Estos problemas son: “rendir cuentas”, “crecimiento estructural”, “evaluación” y “economías de escala”. En primer lugar resumiremos estos problemas y luego explicaremos cómo la autoregulación colectiva podría ayudar a remediarlos.

El problema de “rendir cuentas“

Este problema tiene dos dimensiones: la “real” y la “percibida”. La dimensión “real” es muy clara, y ha sido articulada repetidamente tanto por partidarios como por críticos de las ONG:

> ¿A quién responden estos individuos? Se perfilan como especialistas y expertos en problemas que ellos mismos definen, viven enteramente de fondos externos, y pueden hacer lo que quieran, siempre y cuando mantengan a sus donantes felices. Dicen hablar en nombre de los pobres, los desamparados, las mujeres, los discapacitados, las víctimas de SIDA o lo que sea, pero ¿cómo sabemos que están de alguna manera representando o sirviendo a su clientela?

Estas preocupaciones no están por completo fuera de lugar. Es claro que algunas ONG no rinden cuentas incluso en el más estricto sentido de la palabra; es decir, que en la práctica no son sancionadas si no utilizan sus presupuestos para los propósitos de sus donantes. Por otra parte, la mayoría de ese dinero es público: no necesariamente público en el sentido de que tenga procedencia estatal, sino en el sentido de que ha sido entregado por personas de algún lugar y/o más importante, está destinado explícitamente a actuar sobre temas que en las democracias contemporáneas son vistos como asuntos propios del Estado. Aún más, considerando que el dinero es entregado a las ONG para los propósitos de presión o de “fortalecimiento de la sociedad civil”, éste está destinado a cambiar el modo en que los asuntos de interés público son tratados. Toda idea comunmente aceptada de “buen gobierno” exige algún tipo de auditoría pública de organizaciones que (a) utilizan dinero público y/o (b) están destinados a influir sobre asuntos de interés público. La percepción general de que hay una auditoría débil o de su total ausencia, se transforma en muchos países en un problema para las ONG y sus donantes. Muchos gobiernos nacionales que tienen vetas autoritarias ven a las ONG como una amenaza y utilizan la escasa rendición de cuentas –o su presencia únicamente cuando se trata de organizaciones extranjeras ricas – como una excusa para hostigarlas y controlarlas.

El problema del crecimiento estructural

Cuando funcionan bien, los pequeños negocios, en cualquier parte del mundo, se enfrentan con el problema de reemplazar una gestión unipersonal (o familiar) por otra que tenga una estructura más institucionalizada. El fundador de una empresa está acostumbrado a tener el control total y a hacer las cosas a su manera. Es difícil persuadirlo para que cree una gestión independiente o especializada, o respete la autoridad y autonomía de gerentes independientes y expertos una vez que éstos toman su puesto. El fundador quiere continuar contratando o despidiendo personal a su antojo, o ser la única persona con acceso pleno al presupuesto. Es en este punto –cuando la gestión individual o de familia cesa de ajustarse a sus necesidades– cuando muchas pequeñas empresas no logran desarrollar su potencial o simplemente fracasan. Existen paralelismos cercanos con las ONG, ya que éstas a menudo son fundadas y administradas por individuos o pequeños grupos que están dedicados a la organización y a la causa que representan. Tal vez ven su propia dedicación y compromiso como la razón de su éxito, y sienten que tienen derecho a apropiarse de los frutos del éxito, aun cuando estos frutos sean inmateriales, como el reconocimiento, el respeto y el estatus. Como agentes de pequeñas empresas, los fundadores de las ONG pueden negarse a compartir la autoridad de la gestión y el estatus con los nuevos integrantes justo en el punto crítico en el cual se vislumbra una potencial expansión de la organización. Sin embargo, el despegue puede ser más súbito en las ONG que en las pequeñas empresas, y las críticas y conflictos que genera –entre los fundadores y los "nuevos profesionales", y sus valores respectivos– tienden a ser aún más graves y, muchas veces, devastadores.

La investigación de Sheelagh Stewart en Nepal y Zimbabue, muestra que es común que las ONG logren rápidamente éxito en la obtención de fondos (un gran volumen de apoyo financiero de donantes). Una vez que han sido "descubiertas" y financiadas por un donante, se corre la voz entre las comunidades de donantes del país. Los donantes están siempre predispuestos a encontrar buenas ONG a las que financiar. Esto se debe, en parte, a que a los donantes les falta criterio para juzgar a las ONG (ver más adelante), y por consiguiente tienden a adoptar una norma de actuación que es racional: "donde fueres haz lo que vieres". El resultado puede ser similar, aunque en mucha menor escala, al que se apreció a comienzos de los años ochenta, cuando la mayoría de los bancos internacionales decidieron que los gobiernos del Tercer Mundo eran los mejores prestatarios del dinero que se había acumulado y estaba estancado en las cuentas de los países exportadores de petróleo. El resultado fue un exceso de crédito

y la crisis de la deuda en el Tercer Mundo. En Nepal y Zimbabue, Stewart examinó en detalle la financiación externa de treinta ONG locales durante el período 1989-96. Eran todas organizaciones de base urbana involucradas en temas de presión política. Retrospectivamente, está claro que estas organizaciones crecieron más rápidamente durante el período de investigación que lo que lo hicieron otras ONG locales.[2] Sólo dentro de los primeros ocho meses recibiendo fondos externos, sus presupuestos habían crecido, de media, cinco veces, y el número de funcionarios trabajando para ellas se había cuadruplicado, al igual que el número de organizaciones de las cuales recibían fondos. En su punto de partida cada una de ellas recibió apoyo de 1,7 donantes de media. Al final del período, cada una había sido financiada por un promedio de siete donantes. Sus experiencias de rápido crecimiento organizativo fueron extremas, pero ilustran de forma gráfica los difíciles procesos a los que se han enfrentado las ONG de desarrollo en el mundo entero.[3]

Tasas de crecimiento de fondos muy elevadas producen dificultades para cualquier organización, pero especialmente para las ONG de desarrollo. Sus estilos, ideologías y valores son a menudo gravemente desafiados por la formalidad y disciplina burocrática que impone la necesidad de manejar el volumen y el tipo de fondos externos que provienen de organizaciones públicas. De repente las necesidades de los donantes, los informes regulares, la contabilidad y el ajuste al “contrato” se convierten en prioritarios. Las presiones internas y la responsabilidad pueden recaer súbitamente en los nuevos miembros del personal, “profesionales” que pueden comprender mejor las necesidades de los donantes y que pueden interactuar de forma más efectiva con ellos. Éste no es el lugar para detallar cómo dichas tensiones afectan a las ONG. Hagamos notar simplemente que la mitad de las ONG de la muestra de Stewart, había sufrido una gran crisis interna, típica entre los 18 meses y los 3 años después de recibir su primera subvención importante. El tema principal es que las ONG de desarrollo se enfrentan con los mismos tipos de problemas de crecimiento organizativo que las pequeñas empresas, pero a menudo de forma más concentrada.

Los fundadores de las ONG, habitualmente, no desean adoptar la estructura más formal (“burocrática”) que requiere el crecimiento rápido de fondos y la diversificación de fuentes donantes. ¿Por qué habrían de aceptar la “institucionalización de la sospecha” que representan los nuevos profesionales con sus estrictas auditorías externas, la cobertura de vacantes en abierta competencia, la entrega de informes regulares y detallados a sus donantes, las actas formales de reuniones y los informes elaborados de las medidas de “impactos” y “resultados” de sus actividades? Los fundadores

podrían sospechar que todo esto es una excusa para dejar el poder, la autoridad y quizá, recursos ilícitos en manos de gerentes, contables y auditores profesionales de impacto recién llegados. Sus sospechas pueden ser ciertas, pero cada caso debe estudiarse por separado. La verdad es que la "institucionalización de la sospecha" es esencial para el funcionamiento adecuado de toda organización de gran tamaño, y en especial para aquellas organizaciones que, como toda ONG de desarrollo, tienen una dimensión pública.

Hay mucho espacio para debatir los acuerdos precisos para la "institucionalización de la sospecha" (y regresaremos sobre este punto más adelante), pero es necesario poner en marcha algún tipo de acuerdo. Sin éste, las organizaciones pierden la confianza de las partes interesadas que no poseen un control directo y personal sobre la organización. Las ONG necesitan de la "institucionalización de la sospecha" tanto como cualquier otra organización pública. En efecto, la comunidad de ONG en su totalidad, tiene interés en establecer acuerdos eficaces relacionados con dichas sospechas y que sean aplicables a todas las organizaciones del sector. Ésta es una cuestión de reputación y de confianza del sector como un todo. Las acusaciones de que algunas ONG no rinden cuentas a nadie o de que no merecen confianza, repercutirán en todo el sector a los ojos de la sociedad, el gobierno y los agentes donantes. A los donantes les resultará mucho más fácil continuar suministrando fondos para el desarrollo si las ONG se rigen por las normas generales de "institucionalización de la sospecha" que se aplican en otro tipo de organizaciones.

El problema de la evaluación

Este problema concierne principalmente a los agentes donantes, aunque el fracaso en su resolución se puede reflejar también en las ONG y por lo tanto debería ser visto por éstas como un problema. El problema es: "¿Cómo sabemos si las ONG son eficientes y si están dando un uso adecuado a sus fondos?". El debate que se desprende de esta pregunta es muy amplio y bajo ningún concepto es exclusivo de las ONG. Las demandas en favor de una evaluación formal cualitativa de la actividad de organizaciones que reciben fondos públicos se está transformando en norma en todo el mundo. La evaluación de la actividad es relativamente sencilla en organizaciones del tipo "agencia de correos" donde (a) las actividades son rutinarias, (b) los objetivos son pocos y claros, (c) no hay diferenciación entre los "productos" inmediatos, los "efectos" a medio plazo y los "impactos" a más largo plazo, y (d) los productos, efectos e impactos pueden ser medidos con costos relativamente bajos y fiables, sin que los procesos afecten a los objetivos de la organización o a las metas del personal. Pocas organizaciones públicas son de este tipo. Muchas, entre ellas las ONG de desa-

rrollo, son muy diferentes: sus actividades son experimentales, en lugar de rutinarias; sus metas son a menudo intangibles (por ejemplo el cambio de opinión de jerarcas o la conciencia de los clientes); pueden estar operando en condiciones hostiles o de obstrucción oficial; y puede ser difícil encontrar otras organizaciones con las cuales se puedan realizar comparaciones cuantitativas.

En dichas circunstancias el donante que desea y necesita evaluar el quehacer organizativo de una ONG, hace lo que puede. Tiene tres conjuntos de opciones generales, inclinándose a elegir una combinación de ellas más que una concreta. La primera, es medir directamente los resultados cuando sea factible y no ocasione demasiadas complicaciones. La segunda, es obtener retroalimentación de clientes y de otras partes interesadas sobre la percepción que ellos tienen acerca de las actividades de la organización. La tercera, es ver el grado en que la organización se ajusta a las normas de este tipo de organizaciones en términos de estructura y procedimientos: ¿Es el proceso de auditoría tan riguroso como se podría esperar? ¿Los informes sobre bienes y deudas son los esperados? ¿El método de reclutamiento y renovación de contratos de personal, es el adecuado dadas las circunstancias? Cuanto más cumpla (o supere) una organización las normas de estructuras y procedimientos, menos necesitarán preocuparse los evaluadores (donantes) sobre otros tipos de evaluación. Cuando la evaluación directa y cuantitativa de los resultados es problemática y conflictiva, una alternativa válida es verla como una organización bien estructurada y bien administrada.

El problema de la economía de escala

La mayoría de las ONG son muy pequeñas y carecen de acceso, de manera sencilla y económica, al conocimiento especializado que se requiere. Por ejemplo, pueden darse cuenta de que "desarrollar" al personal es importante, pero tienen muy poca idea sobre cómo hacerlo. Finalmente terminan enviando su personal a cursos de inglés e informática y solicitando fondos de los donantes para que realice seminarios de capacitación en el extranjero. Pueden estar peleándose con los múltiples informes requeridos por los diferentes donantes, y no tener a nadie con un inglés hablado y escrito suficientemente fluido para comprender lo que quiere Oxfam América, y en qué se diferencia de lo que pide la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional. O pueden sucumbir ante una oferta tentadora de fondos de una fuente desconocida, sin poder evaluar al donante, y descubrir posteriormente que parte del precio que deben pagar es dar apoyo a la evangelización cristiana. La comunicación informal y los diferentes centros de recursos para las ONG pueden ayudar a

solucionar estos asuntos, pero, generalmente, no lo hacen de manera muy efectiva. Un gran problema es que el sector de las ONG es internamente competitivo, en el peor sentido de la palabra (ver más adelante). Todo ello actúa en contra de la cooperación para solucionar los problemas de la economía de escala.

Soluciones

No hay una fórmula mágica que en un momento pueda solucionar los problemas de rendición de cuentas, crecimiento estructural, evaluación, y economía de escala. Sin embargo, existe un conjunto de técnicas de organización estándar que nos ayudarán a avanzar en cada uno de ellos: la introducción y fortalecimiento por parte de la colectividad de las ONG de normas nacionales de gobierno corporativo para las ONG. Dado que las ONG de muchos países se inquietan, con motivo, ante cualquier objetivo que sugiera más regulación y control gubernamental, es apropiado preguntarnos en primer lugar quién debería fijar las normas antes de discutir el tipo de norma a aplicar, y cómo éstas mejorarían las cosas.

Las ONG podrían (queremos decir deberían) formar asociaciones voluntarias de profesionales nacionales, como las asociaciones de ingenieros, contables o compañías de seguros, que sirvan para hacer promoción del sector, en parte, a través de normas de autoregulación. "Regulación" es, sin embargo, un término demasiado duro. Estamos hablando de "normas" y no de "reglas". Uno no querría o esperaría que dichas normas fueran aplicadas rígidamente. Esto seria contrario a la flexibilidad y adaptabilidad que deberían inspirar la práctica de las ONG, como inspiran sus valores. Las normas podrían tener el siguiente formato general: una ONG con al menos tres años de vida y que tenga un presupuesto anual mayor a cierta cantidad, debería (a) presentar informes anuales equis meses antes de la finalización de su ejercicio financiero, (b) que indiquen todos los pagos realizados (en efectivo y en especie) a todo su personal (directores, consultores, etc.) de acuerdo a la categoría y (c) un documento escrito que indique la política del desarrollo de personal con los correspondientes informe anuales sobre la aplicación de dicha política. Podría prescindirse de provisiones particulares sobre casos individuales; no habría que esperar una aplicación universal, aunque sí una confianza implícita en que la ONG que no lo hiciera, explicara las razones por las que no se ajusta a dichas normas.

Por dos razones no existe un modelo para el contenido sustantivo de dichas normas. En primer lugar, las normas deberían ser aplicables "den-

tro del país” si han de ser apropiadas a las circunstancias locales y si han de adquirir fuerza moral. En segundo lugar, las normas tendrían que ser específicas de cada país, ya que se añaden a la legislación nacional vigente de registro de ONG, normas a las cuales las ONG ya están sujetas (cada marco legal nacional es diferente). El único elemento que querríamos ver, como modelo, es la diversidad: la existencia de un amplio conjunto de normas que sean aplicables a las diferentes categorías de ONG. Para explicar por qué debería ser así, es útil considerar como analogía la legislación de negocios y empresas. Esta analogía es mucho más válida de lo que creen los que piensan que las ONG son un tipo muy diferente de organización, que se encuentra en un mundo aparte del de los negocios y empresas. También el sector privado es muy diverso: existe desde un comerciante unipersonal callejero hasta una corporación transnacional burocratizada con un volumen de capital superior al PNB de países enteros. La ley permite una amplia diversidad y flexibilidad porque existen muchas categorías de empresas, cada una de ellas con diferentes obligaciones impositivas y de evaluación, y con diferentes responsabilidades públicas. En el modelo anglófono, las empresas económicas pueden ser tratadas como individuos particulares que trabajan por su cuenta, asociaciones, compañías privadas, compañías públicas, o compañías con acciones que pueden ser comercializadas en la bolsa de valores. Sus obligaciones con relación a la ley de empleo (por ejemplo en las compensaciones por despido o en los requerimientos de empleo de personas discapacitadas) normalmente variarán de acuerdo con el número de empleados u otros indicadores de tamaño. Los códigos nacionales de práctica para el gobierno corporativo de las ONG deberían comprender el mismo principio: una serie de derechos con sus correspondientes obligaciones, determinadas por el tamaño de la organización, antigüedad u otros factores que parezcan relevantes. De forma similar, los temas informados por las normas de autoregulación variarían de acuerdo con el tipo de ONG. Una lista muy probablemente incluiría varios de los siguientes asuntos:

- La entrega a tiempo de informes anuales.

- Temas a ser incluidos en el informe anual (o en otros informes públicos), como por ejemplo, el grado en que se dan a conocer las deudas y los bienes, los salarios y otros beneficios salariales al personal, los directores, miembros del consejo directivo y consultores.

- Empleo, reclutamiento y políticas de desarrollo del personal y sus prácticas.

- Fuentes de financiación.

- Acuerdos de auditorías internas y externas sobre transacciones financieras, prácticas de empleo, políticas organizativas, etc.
- Acuerdos para la evaluación de la actividad organizativa.

Es probable que, para las ONG de mayor tamaño y ya establecidas, las normas de autoregulación tenderían a imponer una partición relativamente conspicua de poder y responsabilidad entre, por un lado, la gestión interna y por otro, la junta asesora. Esta última estaría representada por todas las partes interesadas, tanto internas como externas, como en una gran compañía pública. De hecho, una de las razones más importantes por las que se introduce la autoregulación es justamente para avanzar hacia este tipo de acuerdos dentro de las ONG de mayor tamaño. No se trata solamente de que las juntas aporten una mayor transparencia, sino de que también deberían brindar la oportunidad de introducir una mayor rendición de cuentas reservando puestos en los órganos de control a, por ejemplo, (a) miembros electos en aquellos casos donde las ONG también sean confederadas, (b) representantes (electos) de sus beneficiarios o clientes y (c) otros miembros de la "comunidad de ONG", elegidos tal vez de una lista de candidatos que fuera fiscalizada por una asociación de ONG "profesionales". Dichos miembros "profesionales" tendrían el mismo papel que el que realizan las personas de negocios de reputación e independientes que actúan como directores de juntas en compañías de gran tamaño: voces que representan a otras partes interesadas o intereses públicos.

Las juntas asesoras independientes, y las tensiones institucionales que se desprenden de la interacción entre los miembros de las juntas y los gerentes, pueden no ser apropiadas para las ONG de pequeño tamaño que lleven una existencia precaria e inestable. En este contexto es necesario contar con otros métodos más ágiles de regulación. Si la asociación profesional de ONG hace bien su trabajo y sólo permite ser miembro, o continuar siéndolo, a aquéllas que cumplen las normas de autoregulación que les corresponden, la función de regulación se hace casi automática. Por ejemplo, ser miembro de la "Asociación de ONG de Ruritania", en sí mismo, ya representaría un certificado de calidad profesional.

¿Cuáles son las ventajas que brinda un sistema de auto-regulación de este tipo? Las ventajas están muy cerca de los problemas genéricos de las ONG que previamente señalábamos:

1 Al brindar normas y prácticas claras de rendición de cuentas y transparencia, las ONG hacen frente a las críticas basadas en su ausencia, y quitan fuerza al argumento de que el gobierno debe intervenir en la regulación de las ONG porque nadie más hace este trabajo.

2 Facilitan el problema de introducir mecanismos de “institucionalización de la sospecha” en aquellas ONG que hubieran crecido tanto que hayan logrado independizarse de la gestión y liderazgo de sus fundadores. Existe hoy día un argumento objetivo para realizar lo que es correcto: “si no lo hacemos, perderemos el reconocimiento de la Asociación de ONG y dejaremos de ser miembros de ella”.

3 Las normas permiten a los donantes obtener una calificación de calidad que puede usarse para negociar acerca de otras inspecciones más detalladas y caras, o evaluaciones de resultados. Si los donantes reconocen que las ONG deben ganarse el derecho a ser miembros de la Asociación de ONG de Ruritania, ya que su aceptación no es fácil de obtener, estarán mucho más dispuestos a financiar a miembros de la Asociación sin tener la necesidad de imponer restricciones. Si ser miembro de una Asociación de ONG se transforma en norma, entonces la reputación (y la salud de la financiación) del sector de las ONG, tomado como un todo, mejorará.

4 Requieren la creación de organizaciones colectivas de autoregulación que tengan el incentivo de proveer aquellos servicios comunes a los que sus miembros no podrían eficientemente acceder si trabajaran solos. Estas Asociaciones de ONG necesitan financiarse mediante sus propias actividades, y por lo tanto serán proclives a expandirlas. Siempre y cuando no sean organizaciones financiadas por donantes (lo cual sería un grave error), tendrán funciones similares a las de los grupos comerciales: complementar las cuotas de los socios brindando servicios profesionales que puedan vender a sus miembros. Las asociaciones de profesionales y de comerciantes venden a sus miembros información y servicios de investigación, seguros, auditoría, asesoramiento técnico especializado, facilidades para realizar reuniones y otros muchos tipos de servicios. Las Asociaciones de ONG podrían proveer: capacitación de personal, servicios compartidos de consultorías de gestión, seguros o información sobre las fuentes potenciales de fondos. Las mejores Asociaciones de ONG deberían ser capaces de dar a sus miembros un asesoramiento veraz sobre las demandas, peculiaridades, necesidades, carencias y oportunidades relacionadas con donantes específicos.

Lo atractivo de la autoregulación que es llevada a cabo a través de asociaciones voluntarias, es que no necesita ninguna iniciativa central o control, sino que puede ser hecha de forma descentralizada. Suponiendo que hubieran seis ONG que, trabajando en el tema del SIDA, pudieran establecer una “Asociación Ruritaniana de ONG de Lucha Contra el SIDA”, y si la misma trabajara de manera eficaz, los donantes la verían con buenos

ojos y tendrían un mayor interés en financiar a sus organizaciones miembros. Como resultado serían más las ONG que querrían asociarse. Por otra parte, y especialmente si sienten que los miembros fundadores de la Asociación quieren preservar ciertos privilegios, otras ONG pueden elegir establecer una Asociación rival. No hay problema, ya que esto es justamente lo que sucede en el sector privado. Podrá haber un poco de competencia, de incertidumbre y de experimentación, pero todo esto es inherente a la naturaleza de las ONG. Las asociaciones que realicen un buen trabajo y que no actúen de forma excluyente serán propensas a ganar a la competencia. Sin embargo, la posibilidad de que esto dé lugar a una competencia entre asociaciones presentes y potenciales, llevará a que quienes están trabajando se preocupen por mantener un trabajo decente y honesto. Grandes sectores del sector privado se regulan de forma parecida, brindando, a largo plazo, ventajas a sus miembros y a la sociedad en su conjunto. Es un tanto extraño que las empresas privadas, que son consideradas por muchos individuos como el ejemplo típico de competencia, cooperen tanto, mientras que las ONG, caracterizadas por quienes abogan en su favor por presentar un patrón más cooperativo de organización social, se muestren a menudo como organizaciones que cooperan tan poco y que compiten tanto entre ellas. La razón no está en que los miembros del personal de las ONG sean “halcones psicológicos disfrazados de palomas”, sino en que el sector de las ONG ha crecido tan rápidamente en los países en vías de desarrollo que todavía no han surgido instituciones sectoriales mayores y apropiadas, siendo aún sus fundadores los encargados de promover el esfuerzo.

No obstante, el sector está cambiando. Existen señales de que en algunos países los donantes están juntándose formalmente para compartir información sobre las ONG que financian. Esta acción es racional, especialmente en países de gran tamaño donde se dan serios problemas para obtener información sobre las ONG locales. Las ONG nacionales no necesitan quejarse: deberíamos todos estar a favor de dichos procesos, dado que ayudan a mejorar la transparencia y honestidad del sector en su totalidad. De la misma manera que la existencia de sindicatos centralizados nacionales ha estimulado (históricamente) la formación de asociaciones nacionales de empresarios y viceversa, la organización colectiva de donantes de ONG es probable que estimule la organización local de ONG. Las ONG tienen mucho que ganar con esto, incluyendo mayor información sobre sus donantes y mayor capacidad de negociación. Por lo tanto, si se organizan primero, se verán más beneficiadas.

Agradecimientos

Los autores agradecen el apoyo financiero del comité económico y social para la investigación de ultramar (ESCOR - Economic and Social Committee for Overseas Research) del Departamento de Desarrollo Internacional británico (Department for International Development). El departamento no es responsable por los puntos de vista expresados en este documento. Una copia del informe de investigación puede ser obtenida de los autores ("Final Report Number 5968. The Impact of External Funding on the Capacity of local Non-Government Organizations"). También agradecemos a Deborah Eade y a Judith Tendler por sus útiles comentarios sobre un borrador del presente documento.

Notas

1 "The Gift Relationship", *The Economist*, 18-24 Marzo 1994; J. Farrington y D. Lewis, *Non-Government Organisations and the State in South Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*, Routledge, Londres, 1994; y A. Fowler, "Distant obligations: speculations on NGO funding and the global market", *Review of African Political Economy 55*: 19.

2 Éste no fue parte del diseño de la investigación: las organizaciones fueron elegidas porque trabajaban en áreas urbanas y estaban involucradas en el trabajo de abogar por sus comunidades, y no porque sus presupuestos hubieran crecido rápidamente.

3 Oxfam estima que, como regla, un presupuesto que crece más allá de un 25% en términos reales es "probable que sufra serias dificultades organizativas" (Deborah Eade, comunicación personal, 2 Julio 1997, citando Deborah Eade y Suzanne Williams, The Oxfam Handbook of Development and Relief, Oxford: Oxfam, p.439).

Bibliografía

Farringon, J. y D. Lewis, *Non-Government Organisations and the State in South Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*, Routledge, Londres, 1994.

Fowler, A., "Distant obligations: speculations on NGO funding and the global market", *Review of African Political Economy* 55, 1992. pp. 9-29.

Este artículo fue publicado por primera vez *Development in Practice*, Volumen 8, nº 3, 1998.

“Bailando con el príncipe”: estrategias de supervivencia de las ONG en el conflicto de Afganistán

Jonathan Goodhand y Peter Chamberlain

Introducción

En la era de la democratización y el buen gobierno, las ONG se han convertido en el ‘hijo predilecto’ de los donantes, con acceso a crecientes recursos e influencia (Edwards y Hulme, 1995). Se las considera tanto ‘actores de mercado’, más eficientes y económicas que los gobiernos, como agentes de la democratización, y como parte esencial de una pujante sociedad civil (Korten, 1990; Clark, 1991). Los donantes oficiales demuestran su apoyo al papel económico y político de las ONG en lo que se ha llamado ‘Agenda de Nuevas Políticas’ canalizando fondos a través de ellas (Edwards y Hulme, op. cit.). Un funcionario de USAID señaló a este respecto: ‘De esta forma conseguimos que nuestro dinero cunda el doble’ (Larmer, 1994). Este consenso se sustenta en el supuesto de que la democracia política y el desarrollo socioeconómico se refuerzan mutuamente. El Estado, el mercado y la sociedad civil —a los cuales, siguiendo a Korten (1990) nos referiremos como *el príncipe, el mercader* y *el ciudadano*— se relacionan en una serie de círculos ejemplares. Un principio fundamental del ‘saber popular’ de las ONG dice que éstas promueven y fortalecen la sociedad civil, y por tanto obligan al príncipe y al mercader a rendir cuentas públicamente con asiduidad.

Hay, sin embargo, algo de triunfalismo en el discurso sobre el Nuevo Orden Mundial y en la creencia de que las ONG son ‘parte de la urdimbre y la trama de la democracia’ (Larmer, op. cit.). Estas palabras suenan falsas en un mundo caracterizado por la inestabilidad, la fragmentación y la profundización de la pobreza. Lejos de ‘democratizar el desarrollo’, las ONG son a menudo las suministradoras de paliativos a las facciones que se

enfrentan en los conflictos (Slim, 1994). En vez de promover la responsabilidad pública, las ONG están quizás ‘bailando al son de la música del príncipe’, ya sea el príncipe un gobierno, un movimiento insurgente o el jefe de una milicia local. Debemos poner en cuestión los supuestos en los que se basa la mitología sobre las ONG, y los donantes deben basar sus acciones en una valoración realista de las capacidades de las ONG, y no en los supuestos del ‘saber popular’ de las ONG.

Antecedentes del conflicto de Afganistán

El fin de la guerra fría no ha supuesto el fin de la historia, como apuntaba Fukayama (Rupesinghe, 1994). Lejos de ser un ‘Nuevo Orden Mundial’, el mundo actual se caracteriza por un peligroso desorden, en el que la inestabilidad política es endémica.[1]

La guerra de Afganistán es un poderoso ejemplo de los conflictos contemporáneos, a menudo llamados ‘emergencias políticas complejas’ (EPC), que se caracterizan por la combinación de múltiples causas, como los conflictos civiles y étnicos, el hambre, los desplazamientos, las disputas por la soberanía, y el desmoronamiento del gobierno nacional. El conflicto de Afganistán tuvo su origen en una compleja mezcla de factores, causados por años de precario desarrollo, la política de la guerra fría, la militarización y los cismas tribales y étnicos. Así pues, este conflicto pone de relieve muchas cuestiones de crucial importancia: la quiebra del Estado-nación, la etnicidad, el fundamentalismo, el nacionalismo, el desplazamiento, la soberanía y el papel de los organismos humanitarios.

Las EPC no son crisis temporales después de las cuales la sociedad vuelve a la normalidad; tienen características estructurales de largo plazo, y se derivan de los fracasos del desarrollo. A mediados del decenio de los setenta, Afganistán se había convertido en una sociedad esquizofrénica, con una élite urbana cuya idea de un Estado fuerte y unificado no se correspondía con las lealtades tribales y étnicas de una población predominantemente rural. De estas contradicciones surgieron los movimientos socialista e islamista. Uno y otro se basaban en el ‘mito de la revolución’, y fue el choque entre estas ideologías el que actuó como catalizador del conflicto.

La “libanización” de Afganistán

El conflicto de Afganistán se caracterizó por la implosión del Estado-nación, el desarrollo de movimientos políticos rapaces y economías de guerra, y la erosión de las estructuras en el seno de la sociedad civil. Macrae y Zwi (1992) describen, en el contexto de África, como la produc-

ción y la distribución, así como la restricción de movimientos y la desarticulación de los mercados, se convirtieron en los objetivos deliberados de los contendientes. En Afganistán, en el decenio de 1980, las economías rurales de subsistencia fueron destruidas deliberadamente por las fuerzas soviéticas, y se recurrió al terror para intimidar a la población, un tercio de la cual fue desplazada a Irán y Pakistán.

La retirada de las tropas soviéticas en 1988 no marcó el fin del conflicto. Se produjo a continuación un proceso de 'libanización' (Roy, 1989) en el que volvieron a surgir las contradicciones internas del movimiento de resistencia. El conflicto se transformó así de una guerra de contrainsurgencia con una base aparentemente ideológica en un conflicto caracterizado por el caudillaje y el bandolerismo. El panorama general se caracteriza por la incertidumbre y la turbulencia; las alianzas cambian constantemente, y en el conflicto violento se intercalan episodios de paz frágil. Los 'príncipes' rivales tienen interés personal en que continúe el desorden; cuando sus fortunas se basan en la coacción y, cada vez más, en el comercio del opio, tienen poco que ganar con un Estado emergente. El conflicto ha pasado a ser la norma, no la excepción. Pocos donantes están dispuestos a reanudar la ayuda bilateral a Afganistán cuando el diálogo con un gobierno central fuerte sigue siendo imposible. Afganistán se ha convertido en el clásico 'Estado débil' (Duffield, 1994), aquejado de una inestabilidad sistemática y con una importancia estratégica en declive en el escenario mundial.

Príncipe, mercader y ciudadano: nuevos papeles en Afganistán

El modelo de complementariedades funcionales de Korten entre el príncipe, el mercader y el ciudadano no tiene mucho sentido en el conflicto de Afganistán. Las nuevas divisiones en la sociedad afgana se basan en la lealtad política y la riqueza. Las EPC se caracterizan a menudo por la aparición de economías paralelas que escapan al control del Estado. Los nuevos 'príncipes' de Afganistán son los comandantes y los mulás. Le economía de Jalalabad, por ejemplo, se basa ahora en gran medida en el contrabando, la producción de opio y el bandolerismo, y son los comandantes quienes controlan y fomentan esa economía.

Cuando se entra en Jalalabad, una larga hilera de vehículos repintados en venta a los márgenes de la carretera, en su mayor parte robados en Peshawar, ofrecen un sombrío recordatorio de cuáles son las fuerzas que controlan realmente la zona. (Cutts, 1993: 14)

La sociedad civil está profundamente segmentada y las lealtades de los individuos se dirigen a la familia, el clan y el linaje, antes que a la comunidad. Las lealtades de parentesco han sido siempre más fuertes que las obligaciones para con el Estado. Dupree (1989, pág. 249) describe el 'manto de barro' que los aldeanos levantan para protegerse de las incursiones del Estado:

> ... cuando los equipos de modernización se van, los aldeanos remiendan los desgarros de su manto de barro y vuelven a sus antiguos hábitos de reafirmación grupal.

La fragmentación de la resistencia ha conducido a un proceso de retribalización; las lealtades políticas han disminuido en favor de una renovada conciencia étnica. Los tayikos, los hazaras y los uzbekos, por ejemplo, han encontrado una nueva reafirmación étnica como consecuencia de la guerra. Es difícil contemplar esta sociedad crónicamente anárquica y dividida en términos que no sean hobbesianos. Las aldeas han experimentado el mismo proceso de fragmentación, tras haberse llevado la guerra muchas de las estructuras tradicionales, y haberles dejado en un vacío institucional que ha sido llenado posteriormente por los comandantes militares.[2] Hay pocos cimientos estables sobre los que reconstruir.

El conflicto ha producido un cóctel explosivo en el que se han erosionado las restricciones tradicionales y estatales, mientras que los medios tecnológicos para el ejercicio de la guerra se han hecho más complejos. Las ONG están ocupando el espacio que deja la quiebra del Estado, por lo que, en ausencia de instituciones gubernamentales efectivas, ejercen una gran influencia.

La respuesta humanitaria

La respuesta humanitaria al conflicto de Afganistán refleja las tendencias de la distribución global de la ayuda. Aunque los presupuestos para el desarrollo están estancados, se ha registrado un notable aumento de la ayuda humanitaria y, desde el decenio de 1980, una potenciación del papel de las ONG. En el periodo de la guerra fría, durante el cual la ONU se vio constreñida por consideraciones de soberanía nacional, las ONG intentaron suministrar ayuda humanitaria en zonas en litigio (Duffield, op. cit.). Las ONG 'acuden allí donde los soldados y los burócratas tienen miedo de pisar' (Larmer, op. cit.), un fenómeno perpetuado por la subcontratación de ONG en ámbitos en los que los organismos multilaterales y

bilaterales no pueden o no están dispuestos a involucrarse, como los controvertidos programas transfronterizos.

Tras la ocupación de Afganistán por tropas soviéticas en 1979, prácticamente todos los programas de desarrollo occidentales llegaron a su fin.[3] Las ONG intervinieron mediante programas transfronterizos no contemplados en su mandato. Hasta 1988, las ONG fueron el principal medio por el que se suministró ayuda humanitaria y de rehabilitación a zonas en poder de los *muyahidin*. La intervención tuvo una escala limitada en sus comienzos, con la participación de menos de 15 ONG y por un montante de entre 5 y 10 millones de dólares al año. En 1991, sin embargo, unas 100 ONG participaban en operaciones de esa índole. En 1989, sólo el gasto total del gobierno de Estados Unidos fue de 112 millones de dólares (Nichols y Borton, 1994).

Los Acuerdos de Ginebra de 1988 incluían un acuerdo en virtud del cual, bajo los auspicios de la ONU, la comunidad internacional debía llevar a cabo un programa sustancial de ayuda y rehabilitación en el interior de Afganistán. El Secretario General de Naciones Unidas designó un coordinador para Programas de Asistencia Humanitaria y Económica Relacionados con Afganistán (UNOCA), a fin de ayudar a movilizar y coordinar los recursos. UNOCA (y muchos donantes internacionales) prefirieron reforzar la capacidad de las organizaciones afganas para gestionar sus propios asuntos, y la 'afganización' o 'desextranjerización' entró en el léxico de los organismos fundamentados en Peshawar.

UNOCA y otros organismos de la ONU fomentaron de este modo la formación de ONG afganas (ONGA), que después fueron subcontratadas para actividades específicas. El ámbito de la eliminación de minas ilustra este proceso. En este ámbito, a la vista de la limitada capacidad de las ONG existentes, se crearon tres para abarcar diferentes zonas de Afganistán (Nichols y Borton, 1994).

En 1994 había más de 200 ONGA registradas (Barakat *et al.*, 1994), a menudo llamadas mordazmente 'ONG de la ONU', como reflejo de la idea de que eran una mera invención de los donantes. Sin embargo, las ONGA se han convertido en los actores principales del trabajo de ayuda y rehabilitación transfronterizo. En 1991, aproximadamente el 21% del presupuesto de dos millones de dólares del PNUD se canalizaba a través de ONGA, mediante 66 proyectos o contratos (Carter, 1991).

Tipología de las ONG afganas

El término 'ONG afganas' abarca diversos tipos de organizaciones, muchas de las cuales sólo guardan una ligera relación con la familia de las ONG.

Carter (op. cit.), por ejemplo, afirma que la expresión ‘Agencia Ejecutora Afgana’ sería más exacta. Rahim (1991, citado en Nichols y Borton, op. cit.) distingue cuatro tipos:

1 ONG independientes formadas por profesionales sin filiación.

2 ONG respaldadas por *shuras* (grupos de ancianos) y comandantes locales.

3 ONG fundadas por partidos políticos, ya sea individualmente o en coalición.

4 ONG fundadas por organizaciones internacionales (Naciones Unidas u ONG internacionales).

Podría añadirse un quinto tipo, las ‘ONG de maletín’, es decir, las que sólo existen de nombre, creadas para responder a la fácil disponibilidad de financiación exterior. En la práctica, la mayoría de las ONGA son híbridas: todas, por ejemplo, tienen que desarrollar vínculos con los partidos, los comandantes y las administraciones locales, tanto si son ‘productos derivados’ de la ONU como si se trata de ‘empresas consultoras’ profesionales. La mayoría han nacido desde arriba hacia abajo, y ahora tienen que trabajar hacia atrás para encontrar una base de apoyo en la comunidad (Carter, op. cit.).

Las ONG afganas: la respuesta al conflicto

Inevitablemente, esta diversidad ha suscitado valoraciones diversas sobre las funciones y la actuación de las ONGA. Hay quienes afirman que las ONGA podrían llegar a ser los agentes de la transformación y reconstituir la sociedad civil afgana desde abajo. Los críticos sostienen que detrás de la mayoría de las ONGA se encuentra un iniciador extranjero y, por tanto, una definición foránea de la respuesta a la necesidad afgana. Los pragmáticos ven un papel limitado para las ONGA, básicamente como mecanismos contratados para la entrega de asistencia de socorro.

Las EPC han acelerado los cambios en el pensamiento y la práctica de los organismos humanitarios, dando lugar a la necesidad de revisar las ideas de cambio y causalidad (Roche, 1994). La ayuda y el desarrollo no son procesos diferenciados que avancen por separado; los imperativos son semejantes en lo que se refiere a abordar las vulnerabilidades y desarrollar las capacidades para que las comunidades puedan hacer frente al cambio y sobrevivir a conmociones futuras (Anderson y Woodrow, 1989).

Algunos dirían que las ONGA podrían ir más allá del paradigma de dominante de los socorros y promover nuevas formas de acción pública

que desarrollen las capacidades locales y fomenten la paz. En vez de 'bailar con el príncipe', constituyen una fuerza que compensa el a menudo arbitrario poder del príncipe.

Los detractores del fenómeno de las ONGA sostienen que fueron una respuesta oportunista a una demanda impulsada por los donantes. Los organismos humanitarios suelen responder a las crisis prolongadas '[sustituyendo] enfoques bien elaborados, participativos, y que van 'de abajo a arriba', reintroduciendo programas de choque 'de arriba abajo' impulsados de forma centralizada, que fueron desestimados hace tiempo por los organismos más serios y experimentados' (ACORD, 1993: 3). Baitenmann (1990) sostiene que la mayoría de las ONG que trabajaban a ambos lados de la frontera fueron agentes de intereses políticos conscientemente. La cooperación sobre el terreno con los combatientes significó que las ONG hicieron pagos directos a la economía de guerra. Muchos proyectos de 'dinero por trabajo', por ejemplo, a menudo se reorientaron para financiar actividades militares de los comandantes. Aunque las ONG podrían invocar el concepto de humanitarismo neutral, 'bailar al son de la música del príncipe' se ha convertido para ellas en una estrategia de supervivencia esencial.

Una interpretación más pragmática del papel de las ONGA señala que estas organizaciones están comprometidas en una operación de contención. Como señalan Johnston y Clark (1982: 13), 'cuando el poder se enfrenta cara a cara con la persuasión, el poder gana'. Optando por el no enfrentamiento, las ONGA pueden crear cierto margen de maniobra para sí mismas y para los grupos 'pro ciudadanos' de la sociedad civil. También pueden desempeñar un papel en la protección y formación de futuros líderes, como han hecho en América Latina (Garilao, 1987).

Un cambio positivo en este contexto sólo puede tener lugar mediante un proceso de 'transformación a través del sigilo' (Fowler, 1993). Las ONGA tienen un papel 'con dos rostros, como Jano' (Edwards y Hulme, op. cit.), en el que afirman ser apolíticas, pero tienen una agenda básica de apoyo a la democratización y la paz.

La relación entre las ONGA y el príncipe

La respuesta humanitaria a las EPC se caracteriza por la divergencia entre la retórica de la neutralidad y la realidad de una ayuda cada vez más politizada. En Afganistán, esta respuesta ha pasado a formar parte de la economía política de la violencia. Las operaciones transfronterizas formaron parte de una batalla política e ideológica de la guerra fría contra los sovié-

ticos. Las ONG transfronterizas fortalecieron la base de la insurgencia, al legitimar con su mera presencia a los rebeldes (Baintenmann, op. cit.). Podría preguntarse si las ONG fortalecían efectivamente a la sociedad civil, o más bien intentaban configurarla de una manera que los actores externos consideraban deseable. Hoy en día, Afganistán ha perdido su valor estratégico y es ya lo que Duffield (op. cit.) califica de uno de los 'estados débiles' que se encuentran al margen de la economía global. La mayoría de los actores occidentales han hecho, o están haciendo, una retirada estratégica. El goteo de asistencia humanitaria continúa como característica de la 'adaptación a la violencia' de Occidente (Duffield, op. cit.), y la creación de ONGA puede haber facilitado esta retirada (Marsden, 1991).

Bailar con los comandantes y los partidos

Las ONGA tienen dos opciones en el trabajo transfronterizo: cooperar con autoridades civiles como los *shuras*, o desarrollar vínculos con los comandantes. Al principio, la segunda opción era la única factible, pues los comandantes eran los auténticos titulares del poder en cualquier localidad. A cambio de 'protección', los comandantes exigían una parte de la generosidad de los donantes. Las ONG tenían una repercusión real en el equilibrio de poder local, al apoyar a unos comandantes y no a otros. De este modo, podrían haber contribuido a los conflictos locales y a reducir la cohesión social. Las distribuciones de dinero por alimentos a comienzos del decenio de 1980 son un ejemplo extremo, en el que se sospecha que programas deficientemente supervisados proporcionaron a los comandantes de los *muyahidin* fondos para sus actividades militares. Algunos donantes estuvieron dispuestos a aceptar 'niveles de desperdicio' de hasta el 40% en sus programas en Afganistán (Nichols y Borton, op. cit.).

La canalización de la ayuda a través de los comandantes y los partidos ha sentado unos precedentes con los que a las ONG les resulta difícil romper. A medida que la asistencia militar disminuía, la ayuda humanitaria cobraba importancia como fuente de patronazgo para los comandantes. Muchas ONG se han convertido en una extensión de la relación patrón-cliente entre los comandantes y las comunidades, y los aldeanos asocian claramente a determinados comandantes con ciertas ONG (Goodhand, 1992). El dilema es que los proyectos no sobrevivirán si constituyen una amenaza para los titulares del poder establecido; pero a menos que mantengan las distancias, pasan a formar parte del sistema de patronazgo. La supervivencia depende de la comprensión de las configuraciones locales del poder, y el éxito depende de la capacidad para recurrir a esta autoridad sin ser cooptados por ella. La línea que separa la supervivencia como medio para alcanzar un fin, y la supervivencia como fin en sí misma, es muy tenue.

Las ONGA han adoptado diversas estrategias para seguir siendo operativas en un entorno turbulento. De algunas de ellas nos ocupamos a continuación.

El factor humano: La importancia que tiene la creación de espacios para la acción queda ilustrada con el comentario del director de una ONGA, que afirmó que había dedicado el 80% de su tiempo a cuestiones políticas, el 15% a asuntos tribales, y sólo el 5% a los proyectos (Goodhand, op. cit.). Los directivos de las ONGA tienen que ser pragmáticos, y reconocen que el apoyo de los comandantes y los partidos es una condición necesaria para la supervivencia. Deben tener asimismo credenciales de los *muyahidin*, conexiones con los partidos y antecedentes familiares para forjar el apoyo y las alianzas necesarios, tanto dentro como fuera de Afganistán. Podría darse el caso de que algunos directivos de ONGA se erigiesen en líderes de la sociedad afgana en el futuro. Trabajar para una ONGA podría resultar, considerado retrospectivamente, una trayectoria profesional más inteligente que la seguida por los arribistas de los partidos políticos.

Colaboración selectiva: Las ONGA están jugando a un juego nuevo pero con reglas antiguas: un complicado juego de equilibrios para explotar la 'economía de los afectos' de los partidos y los comandantes sin ser colonizadas por ellos. Sin embargo, existe el peligro de 'encontrarse con la infamia a mitad del camino'. La clave para crear espacios es la colaboración selectiva, en vez de la identificación con un líder en particular. Se trata de forjar alianzas estratégicas con los líderes políticos y religiosos, sin perder el margen de maniobra que se tiene.

Diversificación: Algunas ONGA han contratado a personas de diversas extracciones políticas para evitar ser partidistas y para mantener su gama de opciones y contactos. La diversificación es una estrategia esencial para la supervivencia; se trata de intentar abarcar todas las bases y hacer frente a la incertidumbre.

'Buscar culpables': Cuando el personal que trabaja sobre el terreno está sometido a presión, suele ser capaz de desviarla culpando a una autoridad lejana, situada fuera de la red de patronazgo, ya sea la oficina principal, un asesor expatriado o el donante. Los donantes y el personal internacional pueden ser valiosos para amortiguar tales presiones sobre las ONG locales, a condición de que exista un nivel de entendimiento y confianza entre las dos partes.

Mantener un perfil bajo: Mantener un perfil bajo supone no crearse enemigos. Podría significar ocultar la propia identidad y permitir ocasional-

mente que el príncipe se lleve el mérito. Es necesario un doble papel: la actuación pública despolitizada que subraya el humanitarismo, y la actuación privada que mantenga una agenda básica de trabajo de empoderamiento (Edwards y Hulme, op. cit.). Suministrar unos sacos de trigo a un comandante, o dar trabajo a algunos de sus *muyahidin*, podría ser el precio necesario para obtener beneficios a largo plazo.

Pragmatismo y valores: ¿un pacto faustiano?

¿Cuándo se convierte en un fin en sí misma la lucha por la supervivencia? ¿En qué fase la cooperación estratégica se convierte en cooptación? Muchas ONGA han caído en una especie de pacto faustiano, por el que compra la 'vida eterna' al precio de su alma 'pro ciudadanos'. Pero todas las intervenciones representan una interacción entre el pragmatismo y los valores morales, y el peso concedido a cada cual variará con cada decisión. La gestión se convierte en la 'ciencia del ir arreglándoselas como se pueda'. Responder a las demandas de los comandantes implica un constante equilibrio entre fines y medios. La coherencia se concreta en tener un firme sentido de los valores y una filosofía orientadora. 'Bailar con el príncipe' puede ser un medio para alcanzar el fin último de la paz y la reconstrucción.

La relación entre las ONGA y el ciudadano

UNOCA fomentó el desarrollo de las ONGA con el convencimiento de que constituían los mecanismos más eficaces para distribuir la ayuda. Su interpretación de la dinámica cultural y política de la sociedad afgana y su red de contactos locales les permitía llegar allí donde las ONG internacionales no pueden. Las ONGA han extendido, pues, el alcance de los programas de ayuda a comunidades remotas.

Se ha dicho también que las ONGA no sólo son más eficaces, sino también más eficientes en relación con los costes. Según una evaluación del PNUD, sus costes eran significativamente más bajos que los de las organizaciones que emplean a muchos expatriados (en Carter, op. cit.). Asimismo, debido al elevado nivel de rotación laboral entre los expatriados, la continuidad era considerablemente mayor en las organizaciones afganas que en las ONG internacionales. Por último, las ONGA han impartido cursos de capacitación en el trabajo, sobre todo entre los altos directivos, que las ONG dirigidas por expatriados no pueden proporcionar. Muchos afganos están desarrollando ya habilidades de gestión de organizaciones y en el trato con donantes que serán fundamentales en un gobierno futuro (Carter, op. cit.).

Trabajar detrás del “manto de barro”

La principal ventaja de las ONGA es que fueron formadas para afganos y por afganos; por ello, tienen los instintos políticos y la conciencia cultural necesarios para actuar con sensibilidad y cautela en la compleja red de la sociedad afgana. Muchos afganos han expresado el temor de que los organismos externos socaven los valores culturales afganos. Las ONGA, sin embargo, pueden trabajar callada y cuidadosamente detrás del ‘manto de barro’, y pueden estar produciendo, por tanto, un recurso importante: un cuadro de ‘intelectuales orgánicos’ dotados de habilidades de movilización de la comunidad.

Género: limitaciones, aperturas y oportunidades perdidas

El conflicto ha traído nuevas oportunidades y nuevas amenazas para las ONG que intentan ocuparse de cuestiones relativas al género. Mientras que la perturbación de los años de guerra creó un entorno que pone en entredicho los papeles de género tradicionales, el resurgimiento del fundamentalismo ha tendido a restringir aún más los derechos de la mujer.

La mayoría de los proyectos de las ONG destinados a la mujer han trabajado con las refugiadas, que son relativamente accesibles. Puede que nunca vuelva a ser tan fácil llegar a mujeres de tantas partes distintas de Afganistán (Dupree, en Huld y Jansson, 1988). Sin embargo, los intentos de las ONG de trabajar con las mujeres han tendido a ser ciertamente superficiales: proyectos de artesanía y salud, por ejemplo, que no ponen en cuestión las relaciones de poder existentes. La situación de las ONGA es incómoda: por una parte, son más vulnerables que las ONG internacionales a las presiones conservadoras de una sociedad patriarcal; por otra, son más capaces de trabajar detrás del ‘manto de barro’, donde el acceso a las mujeres está restringido a quienes poseen vínculos sociales y de parentesco. Actualmente, hay muy pocas mujeres que ocupen puestos de responsabilidad en las ONGA, y el cambio en esta dirección será lento. Pero las ONGA disponen al menos de la comprensión de las normas sociales y culturales necesaria para reconocer las oportunidades y aprovecharlas.

Aunque algunos comentaristas son optimistas en cuanto a las posibilidades de cambio social, los obstáculos son considerables.[4] Los proyectos de mujeres se asocian a menudo a los anteriores intentos de ‘desarrollo social’ de los comunistas. El director de una ONGA con base en Pakistán pensaba que si su grupo emprendía actividades que beneficiasen a las

mujeres, éste estaría fuera de la circulación en dos semanas (Carter, op. cit.). Si las ONGA afrontan directamente esta cuestión, pueden hacer peligrar todo su programa. Algunas ONGA, después de forjar su credibilidad en una comunidad, han introducido de forma gradual las actividades dirigidas a la mujer, aunque habitualmente en áreas tradicionales. Los éxitos futuros serán probablemente lentos y laboriosos, y requerirán sigilo en no menor medida que competencia técnica y de gestión.

Pero por muy reales que sean las limitaciones, las ONGA han evitado con harta frecuencia ocuparse de la opresión basada en el género, por considerar que es 'demasiado delicada' o amenaza la cultura local (patriarcal). De este modo se han perdido oportunidades para desarrollar programas que beneficiasen directamente a la mujer en ámbitos como la agricultura, la recolección de combustible y la producción de alimentos.

¿Reorganizar la sociedad civil?

El conflicto ha brindado nuevas oportunidades en el sentido de que las ONG pueden trabajar directamente con las comunidades, sin las ataduras de la burocracia gubernamental (Marsden, op. cit.). Las ONGA pueden representar un puente importante entre el pueblo y las estructuras gubernamentales emergentes. Pueden contribuir a conectar de nuevo a la población con el Estado transmitiendo las necesidades locales al gobierno, y reduciendo el monopolio de los príncipes sobre los flujos de información. Los observadores optimistas afirmarían que las ONGA representan una vía de desarrollo alternativa para Afganistán: una alternativa a la sociedad esquizofrénica producida por la modernización. Las visiones radicales, sin embargo, pueden correr el riesgo de ser relacionadas con el comunismo.

En el Afganistán rural, los ancianos, los líderes religiosos y los *shuras* locales actúan como puntos de estabilización en un medio inestable. La mayoría de las ONGA han utilizado a estos actores como los cimientos de sus proyectos, a pesar del peligro de eludir la cuestión de la redistribución del poder y los recursos; por ejemplo, las intervenciones de las ONG en el sector agrícola corren el peligro de reforzar una estructura sumamente desigual. La cuestión es reforzar la capacidad autóctona de manera coherente con los principios humanitarios.

En vez de afrontar directamente estas cuestiones, algunas ONGA han intentado un enfoque gradualista. Centrándose en las actividades productivas, han dado una respuesta estratégica a las necesidades prácticas. Muchas ONGA, por ejemplo, han iniciado programas de *karez* (limpieza)[5]. A corto plazo, estos programas mejoran el regadío y por tanto la produc-

ción de alimentos; a largo plazo, tales proyectos pueden transformarse en nuevas formas de acción colectiva. Algunos programas de *karez* han conducido a la reactivación de los consejos de regadío y a la unión de nuevas organizaciones de las aldeas en torno a los proyectos de las ONGA. Como señala Marsden (op. cit.), en la sociedad civil afgana hay pocas organizaciones por encima del nivel de base, y las ONGA pueden constituir un importante nexo. A la larga, la acción colectiva puede convertirse en un proceso de empoderamiento que satisfaga las necesidades estratégicas a largo plazo de los sectores vulnerables, calificados anteriormente de 'transformación a través del sigilo' (Fowler, op. cit.).

Desmilitarizar la mente

Es ingenuo imaginar que las ONGA pueden ser las catalizadoras de un movimiento pacifista de base en Afganistán del modo en que las ONG locales han movilizado a la sociedad en, por ejemplo, Filipinas y en parte de América Latina. Cualquier transformación positiva tendrá lugar mediante cambios pequeños y graduales desde los niveles individual y comunitario hacia arriba. Se trata tanto de desmilitarizar la mente de los individuos como de reunir a los príncipes en torno a la mesa de negociación. Aunque no podrían referirse explícitamente a esto como consolidación de la paz, el trabajo de las ONGA está contribuyendo a un proceso de paz en el seno de la sociedad civil. Varios directivos de ONGA sostienen que la reconstrucción y el desarrollo alentarán a los *muyahidin* a deponer las armas, al ofrecerles medios de vida alternativos viables. Sus proyectos abarcan diferentes grupos tribales y étnicos que también podrían contribuir a un proceso de paz que puede construirse hacia arriba al facilitar la cooperación local (Marsden, op. cit.).

Cuestionar la ventaja relativa de las ONGA

Organizaciones externas

El 'saber popular' de las ONG dice que las ONGA son parte integral de la sociedad civil, aunque en muchos aspectos la relación entre las ONGA y la comunidad refleja la más amplia línea divisoria entre lo urbano y lo rural. En una sociedad donde sólo sabe leer entre el 5% y el 10% de la población, el personal de las ONGA representa una élite culta que alberga muchos de los sesgos y prejuicios impartidos por la educación.

Aunque el liderazgo puede ser autóctono, el modelo organizativo y la respuesta no lo son: son los de las ONG internacionales con base en

Peshawar. En consecuencia, las ONGA han reproducido y cultivado muchas de las debilidades intrínsecas de sus modelos. Al igual que las ONG internacionales, las ONGA suelen tener su base en Pakistán y su estructura está descompensada, con más personal de oficina que de campo.

La falta de financiación flexible a largo plazo —incluidos los costes administrativos— ha atrapado a las ONGA en el sistema 'proyecto a proyecto', reforzando así la imagen de las ONGA como proveedoras de servicios, ya que se convierten en agencias contratadas para proyectos específicos y con unos plazos temporales establecidos, elaborados según un programa de trabajo ajeno. Las ONGA no son 'propiedad' de las comunidades locales; generalmente 'pertenecen' a los donantes, a los comandantes o a tecnócratas afganos. Por ello, deben rendir cuentas hacia arriba, ante el donante o el comandante, pero rara vez hacia abajo, ante las comunidades.

Para las ONGA es difícil aislarse de las presiones étnicas, políticas y religiosas que las afectan. El personal está sometido a una gran presión para beneficiar a familiares y amigos, y algunas ONGA dirigidas por familias son propensas a utilizar la asistencia para mejorar la posición y el prestigio de su familia y su clan (Carter, op. cit.). Las ONGA también han sido acusadas —al igual que algunas ONG internacionales— de corrupción. A juicio de Baitenmann (op. cit.), fueron al menos cómplices en un programa de socorros que estuvo plagado de corrupción. Y debido al carácter clandestino de su trabajo, las ONG transfronterizas se vieron involucradas inevitablemente en una red de corrupción, obligadas a pagar sobornos a funcionarios policiales o gubernamentales de Pakistán, y tributos de protección por el derecho a viajar dentro del país.

La mayoría de las ONGA fueron fundadas por individuos carismáticos que han conservado el control sobre su organización cuando ésta ha crecido. Esto ha puesto inevitablemente en evidencia a estos directivos afganos ahora poderosos, situación acentuada por la fluidez política de la sociedad afgana y por la amargura generada por el conflicto. En los últimos años han sido asesinados algunos empleados de ONGA. Tener un buen instinto político es fundamental para la supervivencia, tanto en el sentido literal como figurado del término. Esta situación incide negativamente en los estilos de gestión abiertos y participativos. El líder no está dispuesto a delegar la autoridad debido a las posibles consecuencias que una 'mala' decisión podría acarrear, por lo que la planificación estratégica suele estar supeditada a la gestión de las crisis. Las relaciones entre el centro y el campo de operaciones se tornan jerárquicas, con un personal de campo que tiene escasa autoridad o estatus, y sólo a los altos directivos de la oficina principal se les permite ver el cuadro completo.

Presos de un paradigma de socorros

Hay algunas pruebas que indican que la dirección general del cambio en los enfoques de las ONG ha seguido el modelo descrito por Korten: del enfoque de socorros y bienestar de la 'primera generación', hacia el estadio de desarrollo comunitario de la 'segunda generación', y en algunos casos hacia el estadio de 'desarrollo de sistemas sostenibles' de la 'tercera generación' (Korten, op. cit.). Algunas ONG transfronterizas adoptan conceptos del desarrollo relacionados con la participación, la supervisión y la evaluación comunitaria, el análisis participativo de las necesidades, etc. Sin embargo, están influidas por un legado de más de 15 años de operaciones de socorros. La mayoría de las ONG afganas e internacionales siguen teniendo su base en Pakistán, y les resulta difícil apartarse de su modo de actuación transfronterizo.

Muchas ONG actúan en la provincia de Nangarhar, en el Afganistán oriental, desde mediados del decenio de 1980, debido a su proximidad con la frontera paquistaní. Las dádivas gratuitas fueron la regla y son esperadas ahora por las comunidades locales; la ayuda ha impedido, al menos por el momento, un enfoque que sitúe la responsabilidad del desarrollo en la población local. Los detractores afirmarían que las limitaciones internas y externas ya mencionadas hacen que las ONGA sean vehículos improbables para transformar este paradigma. Pocos elementos de su historial indican que pueden cumplir ese papel. Con sus características definitorias — dependencia de los donantes, personal dominado por las élites de Kabul, estructuras jerárquicas y centralizadas, vulnerabilidad a la penetración y la colonización—, parecen particularmente mal preparadas para superar las pautas de socorros dominantes. Aun suponiendo que esto forma parte de su visión, los medios no se adecuan a los fines.

Trabajar por su cuenta

Con el paso de los años, las ONG que trabajan en las fronteras han demostrado una extraordinaria incapacidad para coordinarse, o para evitar la duplicación. Esta 'falta de coordinación y estrategia unificada entre las ONG' fue señalada en una conferencia de ONGA y donantes (Barkat *et al.*, op. cit.). Aunque desde entonces ha mejorado la coordinación, continúa siendo un problema por varias razones. En primer lugar, las ONGA compiten por una cuota de mercado decreciente de recursos de los donantes. Puede que respondan a la demanda, pero es una demanda creada por los donantes, no por los beneficiarios. Los proyectos se han convertido en poco más que alfileres en un mapa como prueba de que se cumplen los criterios de los donantes. La seguridad y los contactos, quizá comprensible-

mente, han sido los factores principales a la hora de decidir dónde trabajar; en muchos casos, las necesidades de largo plazo parecen casi secundarias. En consecuencia, 150 ONG trabajan en Jalalabad y menos de un puñado en la provincia central de Hazarajat. La coordinación tiene lugar en Pakistán, sin contacto con los departamentos gubernamentales correspondientes en Afganistán. La falta de coordinación propicia la duplicación y socava la iniciativa local. Por ejemplo, en 1994, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), mediante la distribución de alimentos en Hazarajat, socavó las iniciativas participativas de las ONG locales (Cutts, op. cit.).

¿Una operación de contención?

Debemos seguir considerando con cierto escepticismo la afirmación de que las ONGA pueden superar las presiones políticas y sus propias limitaciones internas, para iniciar un cambio desde la asistencia de socorros hacia un enfoque de desarrollo más global. Afganistán no es la pista de baile para un postura de enfrentamiento 'pro ciudadanos'. Lo más habitual ha sido que 'bailar con el príncipe' haya supuesto la cooptación o —en el mejor de los casos— la creación de un pequeño margen de maniobra mediante el compromiso y la colaboración selectiva.

Las ONGA no son una panacea para los inextricables problemas del desarrollo en Afganistán. Tienen, sin embargo, un papel que desempeñar en un entorno en el que las estructuras del Estado y de la sociedad civil han sido erosionadas. La clave está en analizar los éxitos —las ONGA que han 'bailado con el príncipe' y han mantenido su integridad— y desarrollar estrategias para reproducirlos.

Los donantes y su repercusión en el baile

La orientación futura de las ONGA estará determinada en gran medida por las políticas de los donantes y sus intermediarios, las ONG internacionales. ¿Cómo pueden éstas identificar, aprender de, y 'amplificar' los éxitos?

En primer lugar, sus políticas y prácticas deberían basarse en un análisis informado de la naturaleza del conflicto y sus relaciones con el desarrollo. Esto significa reconocer que el conflicto es una cuestión estratégica, que no debe ser ignorada por los planificadores del desarrollo.

En segundo lugar, es necesaria una respuesta más flexible y a largo plazo. En Afganistán, las peticiones de financiación se rechazaron a menudo sobre la base de que eran 'demasiado desarrollistas'; el pensamiento de los donantes y los acuerdos institucionales se basan en ideas lineales de la '*continuum* del socorro al desarrollo'. La experiencia de

Afganistán puso en evidencia la falta de marcos institucionales en los que proporcionar asistencia para actividades de transición que no sean ni 'socorros' ni 'desarrollo'.

En tercer lugar, es fundamental un análisis político más informado. En Afganistán, los donantes deben tomar decisiones difíciles acerca de a qué príncipes o ciudadanos han de apoyar. ¿Qué repercusiones políticas tienen las políticas que fortalecen las estructuras provinciales en vez del gobierno central, o las ONGA en lugar de las organizaciones comunitarias? Es preciso reconocer explícitamente que las ONGA tienen efectivamente un papel político, por cuanto pueden influir y ser influidas por la dinámica del conflicto. Es ingenuo considerarlas meros mecanismos de prestación de servicios.

Hacia una nueva forma de compromiso

Hay tensiones cuando se intenta alcanzar múltiples objetivos al apoyar a las ONG. Por ejemplo, la financiación de ONGA para la entrega de socorros —para cumplir los objetivos de los donantes— se ha producido a menudo en detrimento de fines a más largo plazo de fortalecimiento de las capacidades. Es necesario encontrar fórmulas para ampliar la relación más allá de la de ser simplemente socios en la entrega de la ayuda. Duffield (op. cit.) afirma que el compromiso debería vincularse a una 'nueva ética': mostrar solidaridad, en vez de mantener las distancias con respecto a la refriega y apoyar de boquilla la neutralidad.

Bonitas palabras, pero ¿qué significan en la práctica? Un punto de partida debe ser una relación más amplia y flexible entre los donantes y las ONGA: salir del 'síndrome del proyecto' —en el que se supone que proyectos y desarrollo son sinónimos—, y contraer un compromiso a largo plazo y abierto con ONGA seleccionadas. Los proyectos en Afganistán son a menudo arriesgados e implican un trabajo lento y meticuloso que no puede fraguarse con 'pedazos proyectizados'. Esto significa alejarse de la 'cultura de resultados concretos'. Sin embargo, aunque el fortalecimiento de la capacidad es un término de moda, no siempre está claro cuál es su verdadero significado. En Afganistán, a menudo se traduce en construcción de la capacidad de las ONGA para llevar a cabo las agendas de sus donantes. El fortalecimiento de la capacidad no debe limitarse, sin embargo, a 'capacitar' a las organizaciones, o a proporcionarles un soporte técnico. Implica un diálogo más amplio, basado en unos valores y una ética compartidos. Algunos donantes y ONG han comenzado ya a trabajar de esta manera, a formular principios de trabajo para la consolidación de la paz y la reconstrucción en Afganistán (Barakat *et al*, op. cit.).

En general, las ONGA han tenido que bailar al son de la música tanto del donante como del príncipe. Es necesario invertir estos papeles para hacer realidad la retórica de la sociedad civil. Un punto de partida podría ser la introducción de mecanismos que den poder a las organizaciones *dentro* de la sociedad civil, ya sean ONG o grupos comunitarios, para contribuir a fijar la agenda y así llevar la voz cantante.

Notas

1 Según el *Informe sobre desarrollo humano 1994* del PNUD, 42 países experimentaban en 1993 conflictos importantes, y otros 37 países experimentaban violencia política. Sólo tres de los 82 conflictos entre 1989 y 1992 fueron entre estados. Sólo en 1993-1994 hubo cuatro millones de muertos como consecuencia de guerras étnico-políticas, la mayoría de ellos civiles. Sin un 'defensor del pueblo' internacional efectivo y con el próspero comercio internacional de armas, los conflictos continuarán.

2 Muchas ONG se aferraron al concepto de los *shuras* (consejos de ancianos), en la creencia de que eran organizaciones estables y basadas en la comunidad que podían ser los componentes esenciales del proceso de reconstrucción. Sin embargo, esto significa no entender el carácter y el papel de los *shuras*, que son órganos consultivos sin una estructura rígida, reunidos cuando la ocasión lo requiere para debatir cuestiones concretas o resolver conflictos (Marsden, 1991).

3 Ni la ONU ni el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) pudieron trabajar al otro lado de la frontera; la ONU por su mandato de trabajar con gobiernos reconocidos, y el CICR porque no pudo obtener el consentimiento de todas las partes del conflicto.

4 La aparición de los talibanes (un movimiento de estudiantes religiosos) a partir de finales de 1994 ha reducido aún más el alcance de las organizaciones implicadas en los programas para la mujer. Los talibanes controlan ya gran parte del país e insisten en que las mujeres y las niñas permanezcan dentro de los límites de sus recintos.

5 Los *karez* son sistemas tradicionales de regadío subterráneo.

Bibliografía

ACORD (1993), *Annual Report 1993*.

Anderson, M. B. y Woodrow, P. J. (1989), *Rising from the Ashes: Development Strategies in times of Disaster*, Westview/UNESCO, Boulder/París.

Baitenmann, H. (1990), "NGOs and the Afghan war: the politicisation of humanitarian aid", *Third World Quarterly*, vol. 12, nº 1.

Barakat, S., Ehsan, M. y Strand, A.

NGOs and Peace-Building in Afghanistan: Workshop Report, Universidad de York, Inglaterra, 1994.

Carter, L. Y Eichfield, A., "Afghan Non-Governmental Organisations and Their Role in the Rehabilitation of Afghanistan", informe inédito para International Rescue Committee, Peshawar, Pakistán, 1991.

Clark, J., *Democratising Development: the Role of Voluntary Organisations,* Earthscan, Londres, 1991.

Cutts, M., "Report on SFC Visit to the North Western, Central and Eastern Regions of Afghanistan", informe inédito, The Save The Children Fund, Londres, 1993.

Duffield, M., "Complex emergencies and the crisis of developmentalism", *IDS Bulletin: Linking Relief and Development,* vol. 25, nº 3, 1994.

Dupree, L., *Afghanistan,* Princeton University Press, Nueva Jersey, 1989.

Edwards, M. y Hulme, D., "NGOs and development; performance and accountability in the 'New World Order", en Edwards y Hulme (eds.), *Non-Governmental Organisations: Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet,* Earthscan y The Save the Childrend Fund, Londres, 1995.

Fowler, A., "NGOs as agents of democratisation: an African perspective", *Journal of International Development,* vol. 15, nº 3, 1993.

Garilao, E., "Indigenous NGOs as strategic institutions: managing the relationship with government and resource agencies", *World Development,* vol. 15, Suplemento, pp. 113-120, 1987.

Goodhand, J., "Report of the Rural Assistance Programme Cross Border Training Programme", informe inédito, International Rescue Committee, Peshawar, Pakistán, 1992.

Huld, B. y Jansson, E., *The Tragedy of Afghanistan: The Social, Cultural and Political Impact of the Soviet Invasion,* Croom Helm, Londres, 1988.

Johnston, B. y Clark, M., *Redesigning Rural Development: A Strategic Perspective,* Johns Hopkins University Press, Londres, 1982.

Korten, D. C., *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda,* Routledge, Londres, 1990.

Larmer, B., "The New Colonialism", *Newsweek,* 1 de agosto de 1994.

Macrae, J. y Zwi, A., "Food as an instrument of war in contemporary African Famines", *Journal of Disaster Studies,* vol. 16, nº 4, 1992.

Marsden, P., *Afghanisation,* British Agencies Afghan Group, Londres, 1991.

Nichols, N. y Borton, J., *The Changing Role of NGOs in the Provision of Relief and Rehabilitation Assistance: Case Study 1: Afghanistan/Pakistan,* ODI Working Paper nº 74, Overseas Development Institute, Londres, 1994.

Roche, C. , "Operationality in turbulence: the need for change", *Development in Practice,* vol. 4, nº 3.

Roy, O., "Afghanistan: back to tribalism or on to Lebanon", *Third World Quarterly,* vol. 11, nº 4, 1989.

Rupesinghe, K., *Advancing Preventative Diplomacy in a Post-Cold War Era: Suggested Roles for Governments and NGOs,* ODI Relief and Rehabilitation Network, Network Paper

nº 5, septiembre de 1994, Overseas Development Institute, Londres, 1994.

Slim, H., "The continuing metamorphosis of the humanitarian professional: some new colors for an endangered chameleon", *Disasters, 1994.*

Los autores

■ **Jonathan Goodhand** *ha trabajado con ONG internacionales en Afganistán, Sri Lanka y Asia Central y da clases de Estudios sobre el Desarrollo en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres.*

■ **Peter Chamberlain** *trabajó para el Comité de Ayuda de Austria en Pakistán (1989-1993) y desde 1995 es coordinador del programa de emergencia de OXFAM con base en Goma, Zaire.*

Este artículo fue publicado por vez primera en *Development in Practice,* vol. 6, nº 3, en 1996.

Posdata

Desde que se escribió este artículo ha habido profundos cambios en el panorama político y militar de Afganistán. No obstante, el reto que afrontan las ONG que trabajan en un entorno turbulento, que implica un complejo "baile" con los que detentan el poder, es probable que siga existiendo. En abril de 2002 regresó del exilio el antiguo rey del país y se espera que el "baile con el príncipe" traiga un modelo de relaciones más estable con un gobierno legítimo. Sin embargo, sin un apoyo internacional continuado, las ONG quizá tengan que hacer frente a un panorama de "regreso al futuro" en el que se convertirán, una vez más, en los diplomáticos de primera línea que negocian el acceso de la ayuda humanitaria con señores de la guerra enfrentados.

Abril de 2002

Las ONG y el Estado: un estudio de casos en Uganda

Christy Cannon

Este artículo informa sobre una investigación llevada a cabo durante 1995, que tomó los programas financiados por Oxfam (Reino Unido e Irlanda) como base de un estudio de casos en el sector de la salud en Uganda. En primer lugar presenta las preguntas de la investigación y la metodología, y en segundo lugar discute los temas que se desprenden de sus conclusiones y sus implicaciones en la política y la práctica.

Las preguntas de la investigación

La hipótesis de trabajo fue que las conclusiones de la investigación apoyarían una propuesta de análisis crítico de la perspectiva que considera que las ONG están, cada vez más, compensando la insuficiente provisión de servicios gubernamentales en seguridad social, educación y salud, sectores considerados tradicionalmente responsabilidad del gobierno. Esta perspectiva parecía olvidar la contribución de las ONG al sector de la salud en África, en especial la contribución de los misioneros durante un siglo: el apoyo no-gubernamental a dichos servicios no es un fenómeno nuevo. El paradigma también implica la existencia de un sector público en funcionamiento que posee pequeños baches que pueden fácilmente ser subsanados por las ONG, situación que está muy lejos de la realidad en la mayoría de los países africanos, y presupone un papel de tipo gubernamental para las ONG que ellas mismas serían incapaces y estarían renuentes a aceptar.

Sin embargo, en Uganda las motivaciones y acciones de los donantes y el gobierno parecen seguir una perspectiva que hasta cierto punto con-

cuerda con este paradigma. Como sucede en muchos países, el sector africano de la salud depende en gran medida del apoyo externo, al cual las ONG del Norte contribuyen en una parte modesta pero esencial. Los donantes cada vez 'contratan' más el trabajo de las ONG. Los gobiernos, trabajando con presupuestos limitados, pueden considerar a las ONG como un recurso útil. En Uganda los políticos no siempre tienen elección, dado que los donantes conceden ciertas subvenciones y préstamos sujetos a la condición de que sean las ONG quienes implementen los programas. A pesar de que el volumen total de fondos de ayuda está disminuyendo, el porcentaje del mismo disponible para las ONG del Norte y locales, está en aumento de tal forma que los presupuestos de muchas han crecido rápidamente. El número de ONG locales en Uganda ha crecido, como también ha sucedido en muchas partes de África. Se considera que algunas de ellas encuentran su motivación en los beneficios económicos propios más que en brindar servicios. Las ONG están recibiendo cada día más atención, y mientras algunas afrontan positivamente la nueva situación, otras consideran que puede ser muy comprometedora.

¿Qué implicaciones tiene que las ONG se encarguen de proveer servicios estatales desde el punto de vista de su legitimidad y de su potencial para promover la democracia? ¿Está el Estado abdicando de su responsabilidad de brindar servicios para todos sus ciudadanos? Si las ONG aceptan las responsabilidades de proveer servicios o si entran en relaciones contractuales con los donantes: ¿están apoyando de forma implícita una agenda de privatización y socavando al Estado? Un paradigma que considera que las ONG están 'rellenando los baches' del gobierno puede ser analíticamente débil, pero las implicaciones de su mención son importantes para nuestro análisis dado que éste es frecuentemente aceptado en África como guía para repartir la ayuda externa. Las preguntas de este estudio son las siguientes:

- ¿Qué significado tienen las tendencias cambiantes en la ayuda para las ONG, el Estado y sus relaciones mutuas y con otros actores?
- ¿Cómo se construyen, modelan y comprenden estas relaciones?
- ¿Qué limitaciones afectan a las decisiones hechas por estos actores y cuáles son las consecuencias de dichas decisiones?

El estudio de casos del sector de la salud ugandés permitió explorar en profundidad las respuestas a estas preguntas. Se usaron diversas técnicas de investigación: entrevistas con el personal de las ONG, los donantes, y las agencias gubernamentales, así como el uso de bibliotecas y centros de documentación para encontrar datos no fácilmente disponibles fuera de Uganda. Se estudiaron programas financiados por Oxfam (Reino Unido e

Irlanda) en ocho distritos del país, donde se llevaron a cabo entrevistas individuales y grupales con personal y voluntarios, beneficiarios, personal médico gubernamental y personal de otras ONG del área.

Resultados

Responsabilidad en el sector de la salud

¿Quién tiene la responsabilidad de proveer, financiar, planificar y regular el cuidado de la salud? El Banco Mundial (1993: 87) propone lo siguiente:

En el pasado, en Uganda y en otros países, la tendencia ha sido a pensar en términos de una provisión de servicios sociales centralizada y gubernamental. Más recientemente se ha visto una tendencia hacia un perfil más sofisticado que reconoce que el gobierno central puede realizar contribuciones financieras sin que tenga necesariamente que proveer el servicio.

Este perfil incluye la provisión no-gubernamental, especialmente en los servicios de salud curativa y de capacitación vocacional o técnica, así como la descentralización de responsabilidades por la provisión de servicios sociales hacia las autoridades de distrito. El sector ugandés de la salud será inevitablemente responsabilidad de un conjunto de agencias por muchos años venideros, y la descentralización también está siendo realizada a paso firme. Sin embargo, llamar a esto un perfil 'más sofisticado' implica un cierto juicio o ideología que podría socavar el papel del Estado. Si no se alienta a los gobiernos a tomar un papel de liderazgo en la formulación de políticas de salud para que también puedan controlar su resultado, su capacidad de gestionar su propio sector de salud no se desarrollará, y la calidad de los servicios variará de acuerdo con la región, dependiendo del apoyo externo disponible. Es frecuente en Uganda escuchar que, 'el Donante X compró el Distrito Y'.

Las ONG laicas y religiosas son una parte vital del sector de la salud ugandés y a menudo son consideradas como proveedoras de cuidados de una calidad mayor que las clínicas y hospitales gubernamentales. Se estima que las ONG contribuyen entre un 30 y un 50% del total del cuidado de la salud. Cuando a los ugandeses se les pregunta sobre sus expectativas con respecto al gobierno tienden a nombrar "la paz y la seguridad", antes que la provisión de servicios. En términos de servicios sociales, una definición de la legitimidad de un gobierno tan estrecha como ésta puede ser inapropiada. El representante de una ONG del Norte enfatizó que las ONG de Uganda están "supliendo necesidades, ¡pero nunca perderán el sueño pensando si esta acción está socavando al gobierno!"

El apoyo de las ONG al sector de la salud

Un gobierno puede eventualmente aceptar o resignarse a la presencia y la popularidad de las ONG en su país, y el gobierno de Uganda parece haberse decidido a “usarlas”. Esta tendencia podría conducir a una mayor confianza y apertura entre el gobierno y las ONG, y permitir a estas últimas una mayor influencia en el diseño de políticas. Sin embargo, el gobierno podría hacer recortes en aquellas áreas que cuentan con mayor apoyo por parte de las ONG, abandonando su papel de liderazgo en el diseño de políticas. Por ejemplo, el predominio de apoyo externo en esfuerzos relacionados con el SIDA crea tensión entre el gobierno y los donantes. Además, las ONG pueden no desear ser usadas por el gobierno. Una alta funcionaria de TASO (The AIDS Support Organisation - Organización de Apoyo Contra el SIDA), una ONG ugandesa de gran tamaño, expresó indignada que un miembro del Programa de Control del SIDA gubernamental (ACP) le explicó que, “nosotros, el ACP, somos los cerebros, y ustedes, las ONG, son nuestros brazos”. No todas las ONG están interesadas en ser los “brazos” de nadie.

En cualquier caso, algunas ONG no pueden darse el lujo de angustiarse sobre si comprometen o no su integridad implementando las agendas de los donantes o del gobierno. Las ONG ugandesas expresaron fuertemente su instinto de supervivencia, o la necesidad de obtener el suficiente dinero para mantener su viabilidad. Las propuestas escritas y la asistencia a seminarios o conferencias se han convertido en actividades de generación de ingreso. Estando la educación y la salud a la venta, como lo están en Uganda, el personal de las ONG pequeñas está preocupado, como todos los demás, por el sustento de sus familias; por lo tanto difícilmente nos sorprende que ajusten sus perfiles para coincidir con los criterios de financiación de los donantes. Por ejemplo, un programa de cuidado doméstico móvil del SIDA en el distrito de Masaka tuvo que terminar sus operaciones en dos condados por falta de fondos, pero agregó dos condados en el vecino distrito de Rakai porque allí DANIDA financiaría su programa. De forma similar, los 71,3 millones de US$ del Banco Mundial destinados al proyecto de STI/AlDS han congregado a una enorme cantidad de ONG interesadas con propuestas que se ajustan a sus exigencias.

A la hora de usar sus limitados recursos, algunas ONG prefieren pensar en términos de innovación (proporcionando un modelo para el gobierno y para las otras ONG), en lugar de hacerlo en términos de provisión de servicios. Por ejemplo, Oxfam (Reino Unido e Irlanda) apoya el programa de salud mental de Uganda que trabaja con curanderos tradi-

cionales con un éxito sin precedentes. Oxfam también apoya un perfil innovador hacia la educación médica a través de un programa de cuidado de salud con base comunitaria que está vinculado a la escuela de medicina de Mbarara. Los estudiantes realizan "pasantías" en centros rurales de salud, trabajando y aprendiendo de las comunidades a través de la investigación y la educación para la salud. En Uganda, parece que la credibilidad de las ONG nace de este tipo de vínculos con las actividades e iniciativas locales. La preocupación actual es que las características únicas que debían hacer de las ONG las defensoras de los pobres y las promotoras del desarrollo popular –flexibilidad, innovación y creatividad– se ven amenazadas si las ONG operan como marionetas de los donantes.

La descentralización y las ONG

La descentralización del poder y la responsabilidad que en Uganda se da a los distritos tiene el potencial de estrechar los vínculos entre el gobierno y las ONG a nivel local. En el ámbito nacional la coordinación y el control de las ONG resultan complicados, y no está aún claro sobre quién recae dicha responsabilidad. Además, ningún ministerio tiene una base de datos adecuada de las ONG. Sin embargo, a nivel de distrito los líderes de las ONG y el personal médico gubernamental están más familiarizados con sus respectivas actividades. Si las ONG pueden ayudar a fortalecer la capacidad de las autoridades de distrito, estas últimas estarán en una mejor posición para solicitar apoyo, y para influir en el gobierno nacional. El Banco Mundial ha apoyado este tipo de interacción con su programa STI/AIDS, pidiendo que las ONG soliciten fondos a las oficinas médicas de distrito. La solicitud por parte de las ONG de fondos del Banco o del Ministerio de Sanidad, podría socavar el conocimiento que el distrito tiene de la contribución de las ONG; el sistema imperante conlleva a un contacto más estrecho entre el gobierno de distrito y las ONG.

Una fuente potencial de tensión es la falta de transparencia por parte de las ONG sobre sus actividades. El personal médico de distrito expresó su desconfianza hacia las ONG que no compartían información sobre sus presupuestos y planes de trabajo. No obstante el director de una ONG de Uganda declaró: "Nosotros daremos a los distritos información sobre nuestras actividades, pero discutiremos asuntos de fondos solamente con quienes nos lo han proporcionado". El consenso entre las ONG parece basarse en la voluntad, e incluso el deseo de discutir y coordinar actividades, junto con la reticencia a divulgar detalles financieros. Esta reticencia que

muestran las ONG financiadas desde el exterior a mostrar sus presupuestos podría llevar al gobierno a implementar reglamentos que definan el tipo de información que los empleados de distrito tendrían derecho a saber sobre las ONG.

Otra área de tensión es la relación entre el centro (gubernamental) y el distrito en términos de información y responsabilidad. Un donante bilateral que se embarcó en un nuevo programa maternal y de salud infantil (MCH) en diez distritos, sorteó totalmente al Ministerio de Sanidad, lo que ofendió al Ministerio. A pesar de que el donante argumentó que el funcionamiento día a día del programa era gestionado por los distritos y no por el gobierno central, un académico ugandés señaló que la descentralización no significa, "una inhibición o una separación de la capital, sino simplemente autonomía. El gobierno necesita conocer qué es lo que sucede, o de lo contrario parecerá incompetente". La búsqueda de aprobación de la capital con antelación al inicio de las actividades en los distritos es una forma mediante la cual tanto los agentes donantes como las ONG mejoran la credibilidad y la capacidad del gobierno.

Conclusión

Para que un sector de salud plural pueda funcionar adecuadamente es necesario que los diferentes actores tengan claramente definidas y comprendidas sus tareas. El gobierno está siendo desafiado a encontrar formas para coordinar los diferentes esfuerzos sin ser marginado o sin perder credibilidad a los ojos de sus ciudadanos. El director de un centro de investigaciones de Uganda observó que, "el gobierno tiene el mandato de cuidar el país, pero no la maquinaria para intervenir en lo que otros actores realizan."

A pesar de que las condiciones presentes obligan a algunas ONG a operar con mayores restricciones y dan a otras mayores oportunidades, las ONG se mantienen pequeñas, sin los recursos de sus donantes ni el mandato del gobierno. No obstante, su tamaño no significa que sus relaciones con otros actores del sector de la salud sean de poca importancia. Dichas relaciones no son neutrales desde un punto de vista ideológico. A pesar de que las actividades de una sola ONG aislada pueden no llegar a socavar al gobierno, toda ONG es parte de un sistema que podría llegar a hacerlo. Independientemente de si las ONG están o no llenando los vacíos del gobierno, son responsables por sus decisiones ante sí mismas, ante los gobiernos de los países en que trabajan y frente a quienes las apoyan.

Bibliografía

Banco Mundial, *Uganda: Social Sectors*, Banco Mundial, Washington DC., 1993.

Este artículo fue publicado por primera vez en *Development in Practice*, volumen 6, nº 3, 1996.

Las ONG, los pobres y el gobierno local

Christopher Collier

Introducción

A pesar de observarse mejoras substanciales en algunos aspectos de los niveles de vida de los pobres en el África subsahariana, aún quedan graves problemas. Muy poco ha cambiado desde el comienzo de los años noventa, cuando casi la mitad de la población carecía de acceso a los servicios de salud, más de la mitad no tenia acceso al agua potable y los africanos consumían, de promedio, únicamente el 92% de sus necesidades diarias de energía.[1] Las dos terceras partes de los niños en edad escolar no estaban inscritos en la escuela, y uno de cada dos adultos era analfabeto. La ayuda externa ha sido canalizada hacia el África subsahariana para corregir, en parte, estos problemas, siendo su conductoras las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Por ejemplo, en 1993 el gobierno canadiense concedió 210 millones de dólares estadounidenses a través de las ONG canadienses, las cuales, por su cuenta, habían acumulado otros 284 millones del pueblo canadiense para trabajar en el extranjero. En el mismo año, el gobierno británico brindó a las ONG 48 millones de dólares estadounidenses de su presupuesto de ayuda, y éstas, a su vez, habían acumulado otros 451 millones adicionales.[2]

Se supone que las ONG, a través de sus proyectos, son uno de los mecanismos más efectivos para ayudar a los pobres del África subsahariana. Es común encontrarse con la siguiente percepción: "Mientras que cualquier programa de ayuda experimentará un nivel de desperdicio y corrupción, es mucho más probable que los fondos que son enviados directamente a nivel de campo de forma regular y en pequeñas cantidades vía ONG, sean mejor empleados que los que entran en las arcas de los Estados... donde la efica-

cia del gobierno ya no existe" (Clad 1993). Las ONG dicen que la forma más efectiva de aliviar la pobreza es trabajando directamente con los pobres, y que sus proyectos contribuyen a un desarrollo duradero porque se adhieren a los principios de sostenibilidad y participación.

En este articulo yo examino un proyecto de una ONG en Zambia en el cual estuve involucrado, y estudio la propuesta de trabajo de una ONG y las consecuencias para la participación local. También observo el potencial de sostenibilidad y, lo que yo considero, la condición esencial para la mejora de la vida de los pobres: su capacidad para hacer al gobierno responsable y transparente en el uso de fondos públicos. Dado que el perfil descrito ilustra la tendencia que se aprecia en los proyectos de las ONG del Norte en la región, consideramos que un debate en torno al impacto que están logrando, es relevante.

Mis conclusiones centrales se pueden resumir de la siguiente manera:

1 El uso de grandes volúmenes de recursos propios por parte de las ONG, conducen a no considerar las capacidades y responsabilidad que están presentes en el ámbito local para el diseño e implementación de sus proyectos. Esto reduce el potencial de sostenibilidad de sus intervenciones, y puede producir más daño que beneficio.

2 Al proveer servicios y bienes de forma directa a los pobres, las ONG pueden reducir la necesidad de que los gobiernos locales respondan ante el pueblo, socavando los fundamentos sobre los cuáles pueden construirse mejoras futuras y duraderas en sus vidas.

3 Las propuestas de trabajo que comiencen a afrontar las causas de la pobreza necesitarán que, tanto las ONG como los agentes donantes, abandonen sus metas de lograr proyectos de corto plazo, cuyos éxitos se miden fundamentalmente en términos del logro de objetivos que son expresados por niveles específicos de resultados físicos.

Canalizando la ayuda alimenticia

Una sequía en el sur de África durante la estación de cultivos de 1991- 92, tuvo como resultado una baja producción de cereales, seguida por una hambruna. Los gobiernos de los países industrializados respondieron con donaciones de maíz, que sería distribuido a la población afectada.

En Zambia, todo el maíz donado fue canalizado a través de las ONG, que estaban agrupadas por distritos en comités de alivio de la sequía. El proyecto en el que yo trabajaba tenia el cometido de distribuirlos a la

población en un esquema de tipo trabajo-por-alimentos (food-for-work-FFW). Se me entregó una propuesta aprobada del proyecto y se me solicitó que lo pusiera en funcionamiento.

Una investigación sobre los problemas del suministro de alimentos reveló que, independientemente de las actividades del comité de alivio de la sequía, otra estructura local estaba suministrando cereales a la población afectada. Una cooperativa vendía maíz desde sus dependencias en varias aldeas de la zona, a pesar de que los suministros eran inadecuados para las características de la alta demanda existente.

La cooperativa parecía ser una institución esencial para la seguridad alimentaria futura: funcionó no sólo para vender cereales a los campesinos con hambre, sino también como la única agencia de la zona que mantuvo un mercado permanente e insumos agrícolas para los pequeños productores rurales.

La mayor parte del cereal que era manejado por el comité local de alivio de la sequía era vendido a precios más bajos que los de la cooperativa, forzándola a reducir sus precios. Aparentemente no se había tomado en consideración el probable impacto de dichas ventas en las actividades de la cooperativa y en su viabilidad económica. La importancia de la cooperativa estaba siendo completamente ignorada en el esfuerzo por ayudar.

En la propuesta de la ONG, la cooperativa y sus actividades no habían sido mencionadas. La ONG no había realizado, por ejemplo, una investigación sobre cómo la falta de alimentos podía ser solucionada, al menos en parte, trabajando de forma conjunta con la cooperativa en el suministro de maíz a los campesinos, o a través del aumento del poder adquisitivo de los aldeanos, o de ambas formas. Tampoco había investigado el probable impacto de sus propias actividades en la cooperativa. No era posible indagar sobre estos asuntos en aquel momento, dado que la propuesta había sido aprobada un mes antes y el donante esperaba recibir pronto informes sobre logros concretos.

Trabajo-por-alimentos (FFW): la experiencia del proyecto

El principal componente del proyecto FFW, fue la rehabilitación de caminos secundarios. La ONG planeó reclutar y capacitar a sus propios técnicos, quienes organizarían y supervisarían el trabajo de los lugareños empleados en el proyecto. La propuesta no mencionó que el Concejo del Distrito era el responsable de la rehabilitación y el mantenimiento de los

caminos secundarios, y no contempló involucrarlo de forma alguna. Consecuentemente, no había investigación sobre los recursos humanos o financieros con los que el Concejo podía contribuir.

Nuestro proyecto no fue la excepción por haber ignorado las estructuras locales más importantes. Los proyectos de FFW realizados por otros miembros del comité de alivio de la sequía estaban siendo implementados sin considerar su impacto sobre el trabajo que estaban llevando a cabo las instituciones locales claves. Por ejemplo, el proyecto de FFW estaba siendo realizado a espaldas del trabajo de extensión del Ministerio de Agricultura, cuya meta era alentar a los campesinos a plantar árboles o a adoptar medidas de conservación de suelos, convenciéndolos de que la realización de dichas tareas era beneficiosa para ellos a largo plazo. Pagar con alimentos a los campesinos para realizar las mismas actividades, estaba dejando un mal precedente y haciendo menos viable el trabajo de extensión. Algunos campesinos decían quejándose: “¿Por qué habríamos de trabajar gratis cuando otros reciben alimentos? Nosotros también queremos comida”.

Pareció factible que la rehabilitación de caminos y su mantenimiento, e incluso el alivio de la sequía a través del trabajo intensivo del FFW, llegaran a ser apoyados a largo plazo si el Departamento de Obras del Concejo pudiera participar y aprender algo del proyecto. Durante las discusiones, el Concejo reveló que, de hecho, quería moverse en la dirección de un trabajo más intensivo en mano de obra de rehabilitación de infraestructuras y mantenimiento. (El trabajo intensivo en bienes de capital mostró dificultades: la maquinaria necesaria para realizar el trabajo nunca estaba disponible o estaba parada por averías y esperando repuestos.) Además, y a pesar de la crisis nacional, el Concejo tenía dinero para llevar a cabo la reparación de caminos porque tenía una línea de presupuesto que había recibido fondos regularmente del gobierno provincial.

Yo propuse que el Concejo local, y no la ONG, suministrara el personal del proyecto. Dentro del contexto del proyecto, estos técnicos podrían ser capacitados para trabajar directamente con los lugareños y lo que es más importante, coger práctica. Por otro lado, los aldeanos podrían aprender a identificar los problemas que requieren atención, y conocer quiénes eran los miembros del Concejo con los cuales deberían contactar para realizar la reparación de caminos. También podrían aprender a organizarse entre ellos para realizar trabajos públicos. De esta manera, se establecería un vinculo entre los aldeanos y el Concejo para reparar las vías locales de transporte.

En la ciudad, el personal de mayor jerarquía dentro de las ONG en un principio se mostró reacio a aceptar la propuesta. Pensaban que, entre

otras cosas, los empleados del Concejo podrían ser incapaces de realizar el trabajo, o que no serian retribuidos a tiempo, lo que bajaría la moral general comprometiendo el logro de los objetivos del proyecto. Pese a todo, se tomó la decisión de realizar la reparación de esta manera. El Concejo aprobó la propuesta e inició el reclutamiento de cuatro agentes locales para su capacitación como técnicos. (Yo insistí en definir las calificaciones de los candidatos.) El Capataz del Concejo –un técnico con capacitación y experiencia en la construcción de caminos– supervisaría a los técnicos en colaboración con el gerente del proyecto de la ONG.

El Concejo acordó pagar los salarios de los técnicos durante la ejecución del proyecto con fondos del presupuesto de mantenimiento de caminos. Éstos serian salarios normales para un empleado público, y por lo tanto podían ser fácilmente cubiertos por el gobierno. Cuando hubo cosechas y, ni los donantes, ni la población aceptaba cereales como pago, el trabajo pudo continuar sustituyendo los salarios en especie por salarios en efectivo provenientes del presupuesto de mantenimiento de caminos del Concejo. En muchas regiones del país existían antecedentes sobre la realización de obras de mantenimiento de caminos, y de hecho, el Capataz había llevado a cabo actividades similares en el pasado.

El punto de vista de las ONG

Como suele ocurrir, la meta declarada por las ONG fue realizar “una contribución viable y significativa al desarrollo de Zambia” a través de su adhesión a los principios de “participación” y “sostenibilidad”, e integrar dichos principios “con todos los aspectos del programa de desarrollo”. Además, el donante que financió a las ONG quería promover el desarrollo apoyando proyectos que “ayudaran a lograr un buen gobierno”. Esta experiencia ilustra cómo el modo en el que una ONG afronta su trabajo a nivel de proyecto, puede socavar la consecución de estos objetivos.

“Haciendo el trabajo”

La ONG pretendió realizar el proyecto usando su propio personal de campo. Ejerciendo control sobre él, la ONG podría también controlar su implementación. Esto ayudaría a asegurar que informes positivos llegaran a los donantes, cuando fueran solicitados. Dichos informes tendrían por objeto convencer a los donantes de que sus fondos estaban marcando una diferencia –que se estaba “haciendo el trabajo”– y los predispondría para aprobar solicitudes adicionales de financiación, cruciales para el crecimiento de la ONG.

Usando su propio personal, la ONG habría eliminado la participación del Concejo. El Departamento de Obras –responsable del mantenimiento de los caminos– no aprendería nada sobre el mantenimiento de caminos con mano de obra intensiva. Esto supondría un bajo potencial de sostenibilidad. Una vez que los fondos externos hubieran sido retirados, es poco probable que la rehabilitación de caminos y su mantenimiento pudiera continuar. El personal de las ONG vendría de áreas geográficas diferentes a la del proyecto, y querría regresar a sus hogares: el personal habría ganado buenos salarios con la ONG y no estaría dispuesto a aceptar los salarios más bajos del Concejo. Además, habiendo ganado el prestigio de trabajar para una ONG extranjera, considerarían que trabajar con el gobierno local "les rebajaría".

A efectos de maximizar la sostenibilidad potencial, los recursos provistos por las ONG deberían ser usados al mínimo absoluto. Siempre que los recursos externos sean usados, deben obedecer a un plan específico que prevea la eventual sustitución por recursos locales. En este caso fue necesario realizar previsiones para cuando hubiera que retirar la ayuda alimentaria y el personal de las ONG.

Debe crearse un espacio para utilizar estructuras locales en el proyecto inicial, si éste ha de contribuir a la fiabilidad de las actividades una vez que el apoyo externo haya cesado. Los caminos pueden ser reparados, los pozos cavados, las personas alimentadas o las semillas distribuidas y, sin embargo, lo importante es cómo se realiza esto, y no solamente qué se realiza. El logro de estos objetivos no debería ser un fin en sí mismo, sino el vehículo para el aprendizaje local, el establecimiento de relaciones de trabajo entre las partes que fueran relevantes en el ámbito local, y la identificación y movilización de recursos locales. Durante la búsqueda de estos "objetivos" se debe fundar una base sólida para la consecución en el futuro de estos mismos objetivos.

La voluntad de las contrapartes locales (de los mismos pobres o del gobierno local) para suministrar recursos, es un indicador de la sostenibilidad del proyecto. Si el gobierno local, por ejemplo, no está dispuesto a participar de forma significativa en el proyecto durante la etapa de su diseño y ejecución, está claro que sus prioridades no son las de las ONG, y que, ni tendrá interés ni capacidad para apoyar las actividades o procesos que el proyecto haya puesto en marcha.

Las ONG deberían reservarse el derecho a retirarse de los proyectos si las contrapartes no logran cumplir los acuerdos, y los donantes deberían aceptar este principio. La realidad, es que los responsables locales pueden fracasar en el cumplimento de sus promesas porque saben que las ONG están en una posición vulnerable: deben informar a su donante y

mostrar resultados concretos en un período de tiempo especifico determinado con anterioridad.

"Sacando al gobierno de un apuro"

Es evidente que los más pobres deberían esperar ciertos bienes y servicios de sus gobiernos: no sólo caminos, sino también servicios de salud, educación, agua y saneamiento. Los proyectos en que las ONG utilizan sus propios recursos para suministrar bienes y servicios –que los gobiernos locales deberían estar suministrando pero que no lo hacen– conducen a que la población local reduzca sus expectativas sobre las responsabilidades que el gobierno tiene para con ellos. Dichos proyectos, por lo tanto, "sacan al gobierno de un apuro". Dado que las necesidades de la población están cubiertas, el gobierno local tiene las manos libres para usar el presupuesto que estaba destinado a los pobres en otras actividades.

Los recursos locales pueden ser ciertamente escasos como sucedía, al menos, en algunos distritos de Zambia. Sin embargo, no se debe asumir por sistema que hay escasez de recursos. En este caso los fondos habían sido destinados al Concejo para la rehabilitación de caminos. Si la ONG hubiera contratado sus propios técnicos, nos preguntamos qué habría pasado con estos fondos. El proyecto de la ONG habría servido para socavar la noción fundamental de que el gobierno local debe rendir cuentas ante los individuos y, por consiguiente, el impacto a largo plazo hubiera sido una disminución de la posibilidad de mejorar la vida de los pobres.

La importancia de rendir cuentas debe ser enfatizada. Incluso las hambrunas han sido afrontadas de esta manera:

> La superación de la hambruna en la India y en países de África, tales como Botsuana, estuvo basada en una democrática rendición de cuentas. La hambruna en estos países es un tema político. Cuando las hambrunas se hacen inminentes, el tema pasa a ser una preocupación urgente para periodistas, sindicalistas y votantes, y por consiguiente para los parlamentarios, los funcionarios públicos y el gobierno. Dar a las hambrunas una connotación política es el secreto para lograr su superación. (De Waal y Omaar 1993).

Mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos locales hacia los ciudadanos es, probablemente, la forma más sostenible de mejorar sus niveles de vida. Desafortunadamente, el perfil de trabajo de las ONG descrito anteriormente es generalmente la antítesis de la meta para incrementar la rendición de cuentas del gobierno local.

Trabajando con los pobres

Insistir exclusivamente en los problemas de los pobres puede conducir a la infravaloración de los demás actores locales. Los pobres no pueden lograr su desarrollo aislados, deben interactuar dinámicamente y de diversas maneras con otras instituciones locales.

El desarrollo futuro no dependerá de la relación ONG-beneficiario, sino de aquella que existe entre los beneficiarios y otros agentes locales. Dado que finalmente la ONG se retirará de la zona, su relación con los pobres no es sostenible. Las preguntas que las ONG necesitan plantearse son: "¿Cómo tendrá que funcionar su proyecto en el futuro, después de que se retire? ¿Con quién tendrán que trabajar estas personas?" Estos otros actores, cuya existencia es anterior a la intervención de la ONG y que en el futuro podrían jugar un papel determinante, también deben participar en los proyectos, o por lo menos deben ser tenidos en cuenta cuando los proyectos sean diseñados e implementados.

En aquellas áreas de Zambia donde no existían cooperativas, la intervención de las ONG en la venta de alimentos o en sus operaciones de trabajo-por-alimento puede haber sido justificada. Sin embargo, en áreas donde trabajaba una cooperativa, la ONG tendría que haber realizado un esfuerzo, no solamente para no socavarla, sino incluso para fortalecerla. En un futuro, los pobres dependerán de la cooperativa para su suministro de provisiones y como espacio de mercado. Un proyecto que lleve a una cooperativa a la bancarrota tendrá un impacto profundamente diferente en el bienestar a largo plazo que otro que apoye su pervivencia.

Los pobres también dependerán de los Concejos locales para acceder a servicios y asistencia técnica. Un proyecto que margine a la población del Concejo afectará más tarde el bienestar de los pobres de forma diversa a otro proyecto que fortalezca la relación entre la población y el gobierno local. Si la ONG hubiese continuado con su plan inicial: ¿A quién hubiera recurrido la población para la rehabilitación de caminos una vez que el proyecto hubiese terminado y la ONG se hubiera retirado?

Las ONG tienen la oportunidad de ejercer "el papel de intermediarios entre las instituciones estatales y las no-estatales con respecto a la participación, la rendición de cuentas y el desarrollo" (Días, 1993). El proyecto de una ONG puede ofrecer a los gobiernos locales un mecanismo para ponerlos en contacto con su población, y para integrarlos en el planeamiento y la implementación del desarrollo social y económico, dependiendo, por supuesto, del grado de descentralización del gobierno. Una ONG puede dar al pobre los medios para concienciarse sobre las responsabilidades del gobierno local y sus capacidades. También puede estimular la organización

popular (dentro del contexto del proyecto), estableciendo un foro de participación en el diseño y la implementación, y promover la exigencia de responsabilidades al gobierno local por sus acciones. Un proyecto de ONG es un contexto excelente para establecer o fortalecer un proceso por el cual la población y el gobierno trabajen juntos para solucionar los problemas locales.

Conclusiones

En el África subsahariana existe una persistente desilusión, ya que la ayuda al desarrollo no está provocando ninguna mejora significativa en las vidas de los africanos pobres, y que la ayuda adicional tampoco resolverá los problemas subyacentes. Se percibe que no se ha fortalecido ninguna base para su desarrollo, y que incluso las crecientes cantidades de ayuda no harán nada para solucionar los problemas de la pobreza.

Los proyectos de ayuda no pueden cimentar el desarrollo futuro, a menos que estos proyectos consideren prioritario establecer o fortalecer mecanismos a través de los cuales se puedan movilizar los recursos locales para ser usados eficientemente en la resolución de los problemas de los pobres.

El suministro directo de ayuda y servicios por parte de las ONG no debe inducir a que los pobres esperen menos de sus gobiernos. Por el contrario, los proyectos de las ONG deberían promover las organizaciones populares y la capacidad de los pobres para reafirmar sus reclamaciones sobre los recursos públicos, y para hacer que los gobiernos rindan cuentas. Dichos proyectos deberían también ayudar a los gobiernos a ser más capaces de servir a su pueblo a través de una mejor comprensión de sus necesidades y capacidades. Las ONG pueden dañar la perspectiva de un auténtico desarrollo al socavar las relaciones que existen entre el pueblo y su gobierno.

Notas

1 Estadísticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, p. 133.

2 Estadísticas de Michel, 1995, pp. C3, C4.

Bibliografía

Clad, J. C. y R. D. Stone, “New mission for foreign aid”, *Foreign Affairs* 72(1): 196-205 (cita de p. 199), 1993.

De Waal, A. y R Omaar, “Doing harm by doing good? The international relief effort in Somalia”, *Current*

History 92(574), 1993, pp. 198-202 (cita de p. 199).

Días, C. J. y D. Gillies, *Human Rights, Democracy, and Development*, International Centre for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 1993, p. 14.

Michel, J. H., *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee,* OECD Publications, Paris, 1995.

PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, OUP, Oxford, 1994.

Este artículo fue publicado por primera vez en *Development in Practice*, Volumen 6, nº 3, 1996.

Puntualizando sobre la sociedad civil: las ONG, el Estado y la teoría política

Alan Whaites

Prefacio

Este capítulo lo forman dos artículos complementarios, que fueron escritos en respuesta al importante aumento del interés por temas relacionados con la sociedad civil que tuvo lugar durante los años noventa. El primero apareció en 1996, cuando este interés comenzó a hacerse manifiesto, y había escasa profundidad teórica y pocos estudios al respecto. Desde entonces la idea de que el desarrollo debería realizarse a través de la sociedad civil se ha transformado en parte de la ortodoxia de la industria. Grandes estudios han sido o están siendo llevados a cabo por actores como el Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional británico (Department for International Development - DFID). Se han publicado bibliotecas de escritos, desde libros capitales a documentos francamente prescindibles. Han proliferado departamentos, asesores y unidades de Sociedad Civil, aun en los lugares menos pensados. Sin embargo nos preguntamos si todo esto ha arrojado luz sobre nuestro pensamiento y nuestras acciones. Inevitablemente la respuesta no es clara.

Las recurrentes carencias de este crecimiento exponencial han sido bien resumidas por John Keane, un académico en ciencias políticas que hizo mucho por el retorno a la popularidad del concepto de sociedad civil:

> Su creciente popularidad acelera la acumulación de inherentes ambigüedades, nuevas confusiones y contradicciones evidentes. Solamente por esta razón, la retórica de la sociedad civil no es inmune a la confusión y el delirio. Existen incluso señales de que los significados de "sociedad civil" se han multiplicado de tal forma que,

> como un eslogan publicitario exitoso, el término puede desgastarse por su sobreexplotación. (Keane 1998: 36).

Este capítulo sostiene que la confusión sobre la sociedad civil se ve ejemplificada en el contexto del desarrollo internacional, donde las ideas vienen dictadas fundamentalmente por las prioridades de los donantes. A pesar de los estudios y los especialistas, las ONG no han logrado afrontar tres cuestiones básicas que son inherentes a todo intento significativo de identificar el papel que, en la causa de los pobres, tiene la sociedad civil global:

- ¿Cómo diferencian las ONG a la sociedad civil que es benéfica de la que no la es, en el Norte o en el Sur?
- ¿Cómo combinan las ONG una estrategia que desarrolle a la sociedad civil con otra que fortalezca la capacidad del Estado?
- ¿Cómo rescatan las ONG de las prioridades de los donantes la idea de una sociedad civil global, y desarrollan los vínculos esenciales entre los niveles micro y macro que afectan al día a día de la vida de los pobres?

Estas preguntas guían la discusión siguiente, que también se nutre del trabajo de varios pensadores y organizaciones, algunas de las cuales son mencionadas más adelante. Desde el punto de vista del desarrollo, es necesario tener claridad y coherencia hoy, más urgentemente que nunca, ya que en el análisis final, nuestro interés por la sociedad civil y su potencial sólo será útil si provoca cambios significativos a largo plazo en la vida de los más pobres.

¿Importan realmente las definiciones?

El término “sociedad civil” ha sido debatido desde que se hiciera popular a lo largo del siglo pasado. La discusión se ha centrado generalmente en los conceptos de la sociedad civil expresados por de Tocqueville y Hegel, en una dicotomía que nos presenta una elección entre percepciones del concepto enteramente positivas o enteramente negativas. Más recientemente (y a menudo sin darse cuenta) las ONG han comenzado a marcar una línea divisoria entre la teoría de quienes sostienen la perspectiva clásica de de Tocqueville y quienes consideran una posición más inclusiva y similar a la del pensador con base africana Jean-François Bayart.

¿Tiene realmente importancia que las ONG estén cayendo dentro de la brecha que presenta esta disyuntiva con relación a la sociedad civil? Dada la importancia que los donantes y las ONG asignan a dicho concepto,

importa sobremanera, especialmente donde existen sociedades heterogéneas y divididas. La forma en que las ONG de desarrollo perciben a la sociedad civil, y sobre la que consecuentemente diseñan sus proyectos de movilización de las asociaciones civiles, puede tener un efecto significativo en la evolución de la sociedad civil (o en su estancamiento) en aquellos países donde trabajan.

En una conferencia sobre el desarrollo que tuvo lugar en 1995,[1] se observó claramente que en ninguna de las discusiones sobre las fuerzas externas que nutren a las asociaciones que fortalecen a la sociedad civil, se formuló la siguiente pregunta fundamental: ¿Qué tipo de asociación civil fortalece a una sociedad civil? Es decir: ¿Cómo nos aseguramos de que el fortalecimiento de la sociedad civil por medio de mayores recursos se dirige a grupos benéficos y no a grupos destructivos y excluyentes? Esta pregunta golpea justamente la piedra fundamental que divide las posiciones de de Tocqueville y Bayart, habiendo sido también tema central para algunos de los recientes trabajos académicos sobre la política en África. Las ONG tienen la responsabilidad de evaluar si todas y cada una de las asociaciones civiles actúan como constructoras de la sociedad civil, o si solamente lo hacen aquéllas con características específicas identificables. Lamentablemente, este tema ha sido pasado por alto con frecuencia por las ONG, deseosas de acaparar los beneficios que el renovado interés por la sociedad civil depara.

Las ONG y el acaparamiento de la sociedad civil

Desde 1990 el concepto de sociedad civil ha sido “acaparado” por las ONG, como si fuera parte consustancial de sus fortalezas naturales. Superficialmente, se podría decir que la sociedad civil está íntimamente conectada con el papel de las asociaciones o grupos comunitarios locales, y con el sector de las ONG populares. Para las ONG del Norte, ello conlleva una asociación intelectual entre la sociedad civil y las “contrapartes” locales u organizaciones ejecutoras. De los estudios sobre los factores que alentaron el interés por la sociedad civil (por ejemplo Robinson 1995) se desprenden dos tendencias centrales en el pensamiento de los donantes y las ONG.

Entre los donantes se ha apreciado un interés por la sociedad civil que está relacionado con la evolución de la ayuda condicionada. La ayuda condicionada, que se hizo insoslayable en los años ochenta, permitió a los donantes reflexionar más creativamente sobre el impacto a gran escala de sus programas bilaterales. Desde 1990 el condicionamiento tomó una

dimensión política, cuando algunos donantes se preocuparon por el "buen gobierno". Esta tendencia encontró una racionalidad económica y moral en el Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo (World Development Report) de 1991, en el cual la democracia era defendida no solamente como éticamente deseable sino también como más eficiente. Los donantes comenzaron a revalorar el papel de la sociedad civil como proveedora de las bases para una democracia sostenible. El trabajo de académicos en ciencias políticas como Stepan (1998), Stocpol (1992) y Keane (1998) destacó de diferentes maneras que la sociedad civil era la clave para el funcionamiento del "buen gobierno".

Por consiguiente, la función democratizadora de la sociedad civil asumió un perfil más prominente entre las agencias multilaterales, y las ONG fueron consideradas un posible punto de contacto con sus elementos constituyentes, es decir, las asociaciones civiles. Al mismo tiempo las ONG empezaron a ser más conscientes de su papel potencial en el nuevo panorama del desarrollo.

Simultáneamente al crecimiento de la Valoración Rural Participativa (PRA - Participatory Rural Appraisal) y sus metodologías –una nueva ortodoxia para promover el diseño y el control comunitario sobre los programas de desarrollo– se observó una tendencia opuesta. Nació la idea de que los proyectos apoyados por las ONG pueden legítimamente lograr objetivos económicos, sociales y políticos de mayor alcance. Al tiempo que las ONG adquirieron nuevas formas de pensar sobre el "partenariado" y la implementación de proyectos por parte de organizaciones locales, también se consideraron las extensas ramificaciones de dichas actividades. La conferencia de 1992 sobre el "aumento a escala" del impacto de las ONG[2] provocó un importante avance en el estudio del potencial impacto y la potencial implementación, ambos a nivel macro, de las actividades de desarrollo a nivel de base (Edwards y Hulme 1992).

El proceso fue alentado por Naciones Unidas, que comenzó a destacar la promoción de la sociedad civil como un elemento del desarrollo. El PNUD, UNICEF y ECOSOC, introdujeron procedimientos para conferir a las asociaciones voluntarias un mayor acceso a sus sistemas; la evaluación de las ONG realizada por ECOSOC discutió la posibilidad de financiar la participación de las ONG del Sur en las reuniones ordinarias de las Naciones Unidas (UN NGLS 1995a: 7). Sin embargo, las ideas acerca de la naturaleza de las ONG, han permitido que el tema del "acceso" de las organizaciones del sector voluntario domine las discusiones referidas a la sociedad civil en el seno de las Naciones Unidas. De hecho, el Servicio de Enlace de las ONG de las Naciones Unidas (UN NGO Liaison Service - UN

NGLS) elaboró un documento impactante, en el que se enfatiza el lugar cada vez más relevante de las ONG en los foros de las Naciones Unidas (UN NGLS 1995b).

Los intereses combinados de donantes, ONG y Naciones Unidas explican "el acaparamiento" del concepto de sociedad civil. No obstante, pocas ONG han explorado todas las consecuencias que se desprenden de las teorías de la sociedad civil, o han sabido articular claramente la interpretación de sus contradicciones. El problema está en la creencia de que las ONG están vinculadas de forma inherente al fortalecimiento de la sociedad civil, un supuesto que, tomado como dogma de fe, de hecho podría frenar la evolución de la sociedad civil en determinados contextos.

La división teórica

La sociedad civil es generalmente considerada el intermediario colectivo entre el individuo y el Estado. Para de Tocqueville, la sociedad civil (en contraposición a la sociedad tradicional) es un contrapeso defensivo a la ubicuidad del Estado moderno.[3] Provee una esfera en la cual la sociedad interactúa de forma constructiva con el Estado, no para trastornarlo y destruirlo, sino para ajustar sus acciones y mejorar su eficiencia. Por lo tanto, la sociedad civil tiende a estar asociada, no con el empuje egoísta de la teoría Hegeliana, sino con las acciones constructivas de las inquietudes altruistas.

Así, los grupos de la sociedad civil se juntan, no sobre la base de lazos primordiales (etnia, lenguaje, religión), sino más bien en torno a "pequeños temas", que atraviesan dichas divisiones y que unen a la población en coaliciones nuevas. Para de Tocqueville, un ejemplo clave fue el movimiento de la campaña antialcohólica del siglo XIX en los EE.UU., que unió a miles de personas con diversos antecedentes en una causa común. En Gran Bretaña se observaron actitudes similares en el movimiento en contra de la esclavitud o en la Liga Contra la Ley de Granos (anti-Corn Law League).

Pequeños temas

Las razones por las que se forma una asociación son determinantes para definir su papel a largo plazo. Las asociaciones que unen a las personas, independientemente de sus identidades, con el fin de trabajar juntas por el desarrollo –formando por ejemplo planes de crédito o grupos de salud– pueden tener un papel de fortalecimiento comunal. A corto plazo, también lo tendrían las asociaciones que realizan esas mismas funciones en grupos

fundamentalmente homogéneos. Sin embargo, en el segundo caso la meta podría desplazarse del "pequeño tema" (lamentablemente el desarrollo comunitario dentro de este contexto es un "pequeño tema") al fortalecimiento de la posición relativa del grupo primordial dentro de un contexto más amplio de clientelismo y financiación.

Por lo tanto, el pensamiento clásico de de Tocqueville ofrece un desafío crucial a las ONG que trabajan en el fortalecimiento de las asociaciones civiles locales o los grupos comunitarios. Sin embargo, la mayoría de las ONG pierden de vista estas señales de advertencia cruciales sobre la calidad de las formas asociativas. Adoptan la perspectiva de que toda asociación civil –o sea, todo grupo comunitario o de desarrollo– construye la sociedad civil de forma natural. Se puede tomar como ejemplo la definición de sociedad civil que sirve de base para la política del PNUD, con relación a los vínculos que existen entre sus programas y la sociedad civil (PNUD 1993). La definición se ha transformado en algo parecido a un pilar dentro del sector de las ONG y defiende su papel de intermediario entre la sociedad civil y el Estado. Considera a los movimientos sociales como grupos dentro de la sociedad civil. Por consiguiente, toda asociación, independientemente de si está arraigada en el terreno o en las fuentes de financiación, es vista como una organización de la sociedad civil (OSC).

La postura del PNUD ha tenido una importancia seminal para muchos grupos de desarrollo. Su apuesta por interactuar con la sociedad civil en lugar de analizar sus partes constituyentes ha tenido un gran impacto. El incremento en el acceso de las ONG al sistema de las Naciones Unidas mencionado anteriormente, ha silenciado la discusión sobre el impacto a largo plazo de los diferentes tipos de ONG. Un documento del PNUD de 1995, preparado para el 50 aniversario de las Naciones Unidas, retomó su trabajo anterior sobre la sociedad civil (PNUD 1995). Se centra principalmente en los mecanismos de colaboración, y sus definiciones se refieren a la sociedad civil de forma colectiva, en lugar de hablar de los elementos individuales que coexisten dentro de ella.

La adopción de esta definición puede ser de crucial importancia. Por ejemplo, un proyecto a nivel de aldea en un área con alto grado de heterogeneidad puede, sin desearlo, socavar el crecimiento futuro de la sociedad civil. Si una aldea es primordialmente homogénea y el proyecto desarrolla poderosas organizaciones locales sin establecer cuerpos de coordinación que promuevan la cooperación con otras aldeas, ¿cuál será el resultado? En algunos casos habrá incrementado la capacidad de la aldea para ejercer su relación de financiación-clientelismo, fortaleciendo sus identidades internas sin haber labrado los mecanismos para construir la sociedad civil.[4]

ONG y Bayart

Hay quienes defienden que todas las asociaciones y grupos comunitarios son, de hecho, componentes de la sociedad civil, una perspectiva que está asociada con Jean François Bayart, cuya labor explora los intentos de la sociedad para subvertirse y controlar al Estado (Bayart 1986; 1993). En su concepción, los proyectos que simplemente fortalecen a los grupos que se asocian en función de lazos primordiales, están facilitando un proceso natural competitivo que surge de las características específicas de la sociedad civil africana. Esto sugiere que es enteramente inapropiado aplicar los conceptos occidentales de sociedad civil en contextos donde es poco probable que los lazos primordiales se atenúen en un futuro inmediato.

Ambos argumentos tienen sus fortalezas y debilidades. No obstante, está emergiendo la evidencia que sugiere que los lazos primordiales de hecho cambian con el proceso de cambio social, pudiendo tener esto importantes consecuencias. Existe una escuela de pensamiento centrada en "re-posicionar al Estado" y que está desarrollada en la obra de Laitin en Nigeria. Esta escuela sugiere que el Estado puede, en gran medida, influir en las identidades primordiales a través de sus propias políticas de cambio (Laitin 1992). El ejemplo de Pakistán evidencia que el desarrollo de una burguesía local puede alentar a la formación de grupos inclusivos en torno a "pequeños temas", aun cuando éstos padezcan divisiones étnicas o religiosas (Whaites 1995). La organización World Vision UK es tal vez la primera ONG que investiga la relación que existe entre las identidades y la sociedad civil naciente, encontrando que, aun actos políticos aparentemente destructivos como por ejemplo los desplazamientos y el conflicto, pueden provocar condiciones que conducen al crecimiento de la sociedad civil (Westwood 1996).

Dichos ejemplos ponen de manifiesto que no es tiempo aún de abandonar las ideas tradicionales sobre la condición evolucionista de la sociedad civil. La interacción del cambio social con una estructura activa del Estado, podría alentar las asociaciones civiles de tipo inclusivas que atisbaba de Tocqueville, nutriendo de esta manera el crecimiento futuro de la sociedad civil dentro de los Estados que se desarrollan.

El papel del Estado

Un segundo aspecto crucial y que ha sido omitido, por la forma en que el desarrollo ha considerado a la sociedad civil, es el problema de la integración de las estrategias de la sociedad civil con aquéllas que fortalecen al

Estado. La perspectiva tradicional, defendida, entre otros, por Richard Jefferies (1993), es que un Estado fuerte es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la sociedad civil. No obstante, este modelo ocasiona inmensos problemas conceptuales para los académicos de ciencias políticas del desarrollo y, por ende, para las ONG internacionales que operan en contextos donde la sociedad civil –bajo la forma de ONG del Sur– es fuerte y el Estado débil. Las ONG han estado poco dispuestas a considerar este hecho como algo necesariamente negativo. Muchos estarán de acuerdo con James Midgley (1986):

> Dado que los sectores de la sociedad marginados y menos organizados tienen pocas oportunidades de influenciar en el gobierno, la intervención del Estado en la participación comunitaria es poco probable que garantice la atención a sus intereses. Las ONG no sólo servirán con mayor dedicación a los intereses de los pobres, también son capaces de iniciar un programa que incremente el poder de organización y consecuentemente, la presión política ejercida por los pobres (p. 154).

Este capítulo ha sostenido que, adoptar un perfil de sociedad civil carente de criticas, puede hacer más daño que bien, especialmente en contextos sociales heterogéneos. De la misma forma, el fracaso de la teoría política en prever los peligros que traen aparejados los desequilibrios entre Estados débiles y sociedades civiles poderosas, equivaldría a repetir los errores del pasado, errores como la premura exagerada en cubrir las insuficiencias del Estado mediante la provisión de servicios, socavando aún más la capacidad de un Estado débil para beneficiar a su población. Allí donde el Estado es débil y la sociedad civil fuerte, quienes practican el desarrollo tienen mucha razón en dar la señal de alarma que debería servir, en este caso, para mejorar el pensamiento de los académicos del desarrollo y la práctica de muchas ONG.

ONG, sociedad civil y lazos con el Estado

Los más grandes arquitectos de la teoría de la sociedad civil, Hegel, de Tocqueville y Gramsci, subrayaron los dilemas de la relación Estado-sociedad civil. La presencia de un Estado definible estuvo siempre muy presente en el pensamiento de los tres, siendo un tema que los dos últimos autores consideraron con cierta reticencia e incomodidad. El trabajo de de Tocqueville, que ha sido posteriormente usado en muchos ensayos, nace

dentro del contexto de una rápida industrialización en EE.UU. y Europa, como también en el establecimiento de estructuras gubernamentales modernas y efectivas.[5] De hecho, la capacidad del "Estado moderno" en una era sin sistemas democráticos desarrollados, necesitó formas sociales de contrapeso, que fueron encontradas en las asociaciones civiles.

Este modelo tiene mucha validez histórica en occidente. La premisa de que un Estado efectivo actúa como catalizador de las asociaciones civiles también puede legítimamente ser aplicada a algunos contextos en desarrollo, como por ejemplo en Pakistán (Whaites 1995). No obstante, la veracidad de este argumento en los Estados en vías de desarrollo de los años noventa no es ni exclusiva ni única. Un Estado efectivo da lugar a asociaciones civiles, pero también otros factores, incluyendo las prioridades de donantes y el proceso de desarrollo local, como la instalación de un centro de salud para la mujer, un plan de préstamos rotatorios, o una asociación de jóvenes. Es aquí donde el teórico purista de la sociedad civil puede apartarse de la realidad. Por ejemplo, en algunos países, es la propia debilidad del Estado, su fracaso para brindar servicios o para involucrarse de forma activa en el proceso de desarrollo local, lo que ha estimulado un auge del sector voluntario y, junto con éste, una sociedad civil fuerte que se hace escuchar.

Una sociedad civil fuerte y un Estado débil: ¿Importan?

Las realidades que nos presentan sociedades civiles fuertes y Estados débiles, son muy útiles para el discurso teórico, sobre las cuales se ha publicado una considerable cantidad de material. Sin embargo, esta inversión de la teoría clásica, ¿tiene alguna relevancia práctica para las organizaciones que buscan trabajar de forma conjunta con la sociedad civil local? Este capítulo sostiene que la idea de que la sociedad civil y el Estado deberían complementarse el uno con el otro, es todavía pertinente para las ONG internacionales, por los peligros que trae consigo el fortalecer la sociedad civil ignorando la debilidad de un Estado ineficaz.

Yo personalmente, y estando de acuerdo con muchos pensadores de izquierdas, estoy atrapado en la paradoja de ver al Estado en parte como un salvador y en parte como un villano, en parte como un vehículo de cambio social y de igualdad, y en parte como un monolito intrometido que, siguiendo su propia agenda burocrática tiende a perder de vista el bien común. Sin embargo cualquiera que sea la corriente en la que uno se encuentre, no podemos escapar a la necesidad de pensar sobre alguna

estructura efectiva de gobierno. Existe una relación fundamental entre una democracia sostenida, la efectividad de las funciones estatales y la estabilidad política. A pesar de que las ONG pueden ser capaces de imitar al Estado como vehículo de cambio y de desarrollo local (aunque con deficiencias como veremos más adelante), rara vez pueden arbitrar entre grupos sociales que compiten, o conducir un proceso de elección popular de gobierno.

Puede criticarse el modelo de Migdal basado en un Estado débil, pero su visión de que el Estado es vulnerable de ser rehén de grupos sociales poderosos nace de la experiencia real de algunos países como Nigeria, Brasil, las Filipinas y Tailandia (Migdal 1988, en especial p. 9 y pp. 34-41). La consecuencia lógica de la idea de Tocqueville sobre la sociedad civil actuando como un parachoques frente al Estado, es que éste debe ser capaz de desempeñar el papel que Hegel le confiere de salvaguarda contra grupos sociales que compiten con él. Para los académicos de ciencias políticas un Estado débil, incapaz de desempeñar sus funciones de juez, es un fenómeno particularmente africano, dando lugar a la siguiente famosa observación:

> Entre las ambiciones de la elite y las estratagemas de supervivencia de las masas, el Estado a menudo parece sobrevivir esencialmente como un show, un drama político con una audiencia hasta cierto punto remisa a abandonar su incredulidad. (O'Brien 1991)

Estados débiles como un problema del desarrollo

Un Estado débil deja vacíos de poder que las élites están, por lo general, deseosas de llenar. Esto llega a generar una serie de escenarios que han creado, y la experiencia lo ha demostrado, nuevos obstáculos sustanciales en el camino del desarrollo. Un ejemplo es presentado por Claude Aké (1995), quien nos ofrece un sólido ejemplo sobre el impacto que tiene un Estado débil y subordinado sobre el desarrollo en África. El Estado puede ser relativamente grande, con numerosos ministerios y oficinas que lleguen a todos los niveles administrativos, pero su gran tamaño y la naturaleza borrosa de la burocracia pueden servir solamente para alimentar la corrupción y la influencia externa. Éstos son factores que dominan al Estado débil, haciéndolo poderoso pero sin la capacidad de gobernar de manera efectiva.

Aké (1995: 74) cree que tanto el estatismo como la existencia de grandes organismos "paraestatales" son frenos congénitos del desarrollo eco-

nómico. Estas críticas afectarían también a muchos donantes guiados por un programa de liberalización. Sin embargo, estas críticas son aplicables fundamentalmente a Estados débiles y subordinados; no existe una ley universal que diga que un Estado grande debe ser ineficaz. La debilidad o fortaleza no está determinada por el tamaño del Estado sino por su autonomía relativa. A menos que el Estado goce de algún grado de autonomía con respecto a los grupos sociales elitistas, y tenga como meta, por tenuemente que esté definida, servir a los intereses generales del país, casi siempre será visto como un vehículo para el lucro personal. El resultado es una competencia por el dominio y el control que carece de las bondades de la democracia, un fenómeno que ha sido analizado por muchos de los clásicos de la política del desarrollo, como Huntington (1968), Clapham (1985) y Kohli (1990). Es un fenómeno que, a pesar de estar bien descrito con relación a África, ha afectado a muchos países en otras partes del mundo en vías de desarrollo.

¿Pero qué sucedería si el paraíso neoliberal no existiera y el Estado no estuviera presente en la mayoría de los aspectos de la vida comunitaria e individual? Dicho paraíso empeoraría, casi con seguridad, las expectativas a largo plazo de los pobres. El escenario neoliberal generalmente acepta el concepto de un Estado fuerte, pero exclusivamente como fuerza reguladora, ya que la provisión social es llevada a cabo por grupos voluntarios. En países en vías de desarrollo, esto significa un Estado con ministerios efectivos trabajando en las capitales, una débil presencia en las provincias y distritos, y una ausencia en las aldeas y en los barrios pobres. No obstante, la disminución del tamaño del Estado no terminaría con la competencia por los recursos entre las élites; lo que sucedería es que el escenario en que transcurre la rivalidad cambiaría, fenómeno que ha sido investigado por Chabal y Daloz (1999).

Por consiguiente, casi con seguridad, un Estado pequeño no tendría el peso suficiente para mediar y controlar a estas élites. A pesar de sus fallos, el Estado es la única fuente potencial de acción legítima con capacidad coercitiva en la mayoría de los países. Cuando es privado de su autonomía, el Estado puede no desempeñar sus funciones adecuadamente, pero tampoco es solución reducir aún más su papel. El Estado que disminuye en tamaño solamente reduce los vínculos que le permitirían ser capaz de rendir cuentas y que ofrecen unas de las mejores esperanzas de cambio constructivo. El individuo de una comunidad local tendrá muy poco interés personal en mejorar la eficiencia u honestidad de un Estado arruinado, y por lo tanto los más pobres no tendrán el ímpetu suficiente para participar en la democracia (Collier 1996). Cuando el Estado se retrae a la tarea de financiar a la sociedad civil para que ésta se encargue de la provisión de

servicios, entonces aparece entre el votante y los beneficiarios de los recursos el estrato de las ONG que no le rinden cuentas a nadie. ¿A quién deberían culpar los pobres por la ineficacia y el derroche: a la ONG o, asumiendo que la relación de financiación es transparente, al Estado? Dentro del contexto del desarrollo, la dependencia de las ONG como fuentes principales de provisión social alienta al debate sobre asuntos relacionados con la calidad de los servicios y su coordinación.

La sociedad civil y el Estado débil: un tema real para las ONG

Si aceptamos que es deseable que el Estado tenga algún grado de efectividad a nivel local, y que esté respaldado por un gobierno popularmente elegido, entonces los interrogantes relacionados con la sustitución del Estado por las actividades de ONG se tornan un tema de importancia crítica, especialmente a la luz de las tendencias actuales del desarrollo. Christy Cannon (1996, reimpreso en el presente volumen) y Mark Robinson (1995) ofrecen una visión de conjunto de las razones por las cuales las ONG deberían estar atentas a las consecuencias a largo plazo que trae aparejado reemplazar al Estado en la provisión de servicios (a menudo denominado "llenado de grietas"). Aquí nos concentraremos en los peligros a largo plazo en las relaciones Estado-sociedad.

En situaciones donde existen sociedades civiles fuertes y Estados débiles, las ONG internacionales han tenido una contribución significativa llenado los vacíos provocados por la disminución en el tamaño de los servicios gubernamentales que deriva de los Programas de Reajuste Estructural (SAPs-Structural Adjustment Programes). La tendencia de los SAPs ha sido la de apoyar una reducción drástica de los déficit fiscales en aquellas situaciones donde las recaudaciones impositivas son tradicionalmente bajas. Los recortes resultantes en el gasto de salud y educación (ver por ejemplo Tevera 1995: 83-5) han llevado a la desgracia de tener que cobrar por este tipo de servicios, y han empujado a las ONG a reemplazar al Estado en la provisión de servicios básicos. Esto está tipificado en los programas de redes de seguridad del tipo PAMSCAD del Banco Mundial (Stewart y van der Geest 1995). Tardíamente, el Banco se ha dado cuenta de algunas de las consecuencias negativas de un modelo basado puramente en la disminución del Estado. Su informe de 1997 (Banco Mundial 1997) reconoce muchos de los problemas, pero aun así aboga por la competencia en la provisión de recursos y por la disminución del tamaño del Estado a un nivel que se ajuste a sus "capacidades".

El problema de que las ONG se conviertan en “llenadoras de vacíos”, y participen de la competencia por la que aboga el Banco Mundial, no implica solamente a aquellos grupos que todavía tienen un perfil institucional de la ayuda, como por ejemplo el funcionamiento de escuelas y hospitales. Igualmente importante es el trabajo del “pan de cada día” de las ONG en el ámbito comunitario. Y sin embargo, pocos han tenido escrúpulos en ofrecer trabajadores de extensión agrícola o capacitación a voluntarios de salud y parteras tradicionales. Dichas actividades son parte de lo que una ONG hace, pero también son tareas, teóricamente, responsabilidad del Estado. De hecho, por ejemplo en Sri Lanka, integran la lista de tareas que el Estado mejor realiza. Sin embargo, las ONG internacionales y de forma creciente las ONG del Sur han estado muy dispuestas a llenar los vacíos que existían en la provisión social a nivel de base. Esto no quiere decir que las ONG deberían abandonar estas actividades por razones de teoría política y papeles teóricos, porque es cierto que el Estado no siempre será capaz de realizar dicha función. No obstante, a menos que existan circunstancias mitigantes, como un régimen especialmente represivo, la ONG debería intentar construir la capacidad del Estado como parte integral de su trabajo a nivel de base.

Uniendo al Estado y a la sociedad civil

Para las ONG no hay nada nuevo en trabajar hombro con hombro con estructuras estatales en la implementación de proyectos de desarrollo. Por ejemplo, los programas de salud realizados en asociación con sistemas locales son muy comunes. Las ONG asisten a través del fortalecimiento de cada eslabón de la cadena del sistema, asegurándose de que se logra una mejora en lo que se entiende es un elemento significativo en el cuidado de la salud en el ámbito local. En dichos programas y a veces también como requerimiento del gobierno, se incluye la capacitación de contrapartes, donde gerentes de ministerios de asuntos sociales aprenden nuevas técnicas y perfiles de sus colegas de las ONG. Estas intervenciones ayudan a impulsar al Estado a actuar en la vida comunitaria y, en el proceso, aumentan las expectativas locales sobre el Estado. El resultado es que los grupos de la sociedad civil que participan, como las Organizaciones de Base Comunitarias (OBC) o las ONG de mayor tamaño, muy probablemente actuarán de forma aún más integrada con el Estado en la consecución de metas de desarrollo, mientras que el Estado debería ser capaz y estar dispuesto a aceptar dicha asociación, y al mismo tiempo también lograr sus propios resultados.

Despojado de toda la teoría y de los pensamientos del siglo XIX, es aquí donde un aspecto clave de la sociedad civil se conecta con el proceso de desarrollo y con el trabajo de las ONG. Es en esta tarea de apoyar a las asociaciones civiles y además de construir capacidades en los servicios de suministro estatales a nivel local, donde el esquema encuentra un formato que evita excluir a la sociedad civil sin socavar al Estado. En un proyecto comunitario de salud de World Vision financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) en Kompong Tralach (Camboya), las actividades eran implementadas principalmente por trabajadores de salud que pertenecían al departamento local del distrito. El personal del proyecto trabajó junto a estos empleados del gobierno y les suministró capacitación y equipamiento esencial durante un período de cinco años. La capacitación del personal de salud gubernamental creció más allá de la mejora en técnicas de salud, hacia temas relacionados con la administración, la contabilidad y el uso de técnicas de participación en el trabajo comunitario. El proyecto alentó el establecimiento de nuevas OBC, incluyendo los centros de salud para la mujer y las asociaciones de microcréditos. El desarrollo de estos grupos civiles asociativos se ha complementado con una relación cada vez más fluida entre las estructuras gubernamentales a nivel de distrito y cada comunidad.

De forma similar, World Vision en Brasil se involucró con la comunidad de Jucuri, en las afueras de Mossoró, después de un periodo de sequía. La comunidad consiste casi en su totalidad en agricultores sin tierra, a los que los terratenientes locales les han permitido cultivar en los alrededores sin costo por arrendamiento, siempre y cuando dejen forrajes para su ganado. Las organizaciones comunitarias dentro de Jucuri eran ya muy estables antes de la intervención de World Vision. La Asociación de Granjeros era la contraparte y había desarrollado un proceso formidable de defensa de los agricultores ante el gobierno local, encontrando fuentes de ingreso adicionales para la comunidad. Por ejemplo, ésta había hecho un trato con la compañía petrolera Petrobras para cavar un pozo. La comunidad había establecido un comité cuya función era negociar con el gobierno local aquellos temas que les afectaban, y abogar en favor de la provisión de servicios básicos.

Para World Vision, especialmente dentro del sector de la salud, la capacitación de los gobiernos locales es parte integral de sus objetivos. Tres trabajadores de la salud estatales que participaban en las actividades del proyecto visitaban la comunidad de forma regular y trabajaban muy de cerca con la Asociación en la capacitación comunitaria sobre salud primaria y en campañas de concienciación, poniendo especial énfasis en el cóle-

ra. El proyecto también ayudó a la comunidad a recibir capacitación de un especialista en salud alternativa que trabajaba para el gobierno a nivel local, logrando en el proceso acceder a un servicio estatal que de otra forma habría sido desperdiciado. La habilidad del proyecto para involucrar a trabajadores de salud del gobierno local permitió la capacitación a nivel comunitario, y la educación para una mejor nutrición con la instalación de pequeñas huertas en la mayoría de los hogares. Estos proyectos no son ni nuevos ni extraordinarios, pero ilustran la auténtica contribución que las ONG pueden realizar para el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en el ámbito local; una contribución que crea nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad a nivel de base.

Puntualizando sobre el Estado y la sociedad civil: temas centrales

Para algunas ONG, calificar como "organización de la sociedad civil" a todo grupo que pueda llegar a convertirse en contraparte refleja la continua aceptación de una visión universalista y bayartiana de la sociedad civil. Sin embargo, dentro de la comunidad de desarrollo existe espacio para dialogar sobre la utilidad que pueden brindar las definiciones más tradicionales. El análisis de de Tocqueville sobre las características que convierten a un grupo comunitario en una asociación civil, concederá una base teórica más firme a las aplicaciones que las ONG realicen del concepto de sociedad civil, tal y como la Evaluación Rural Participativa ofreció medios prácticos para aplicar la nueva teoría antropológica. Además, y de manera esencial, permite a las ONG contar con un punto de partida para encarar la primera interrogante: ¿Cómo separan las ONG la sociedad civil benéfica de la que no lo es, sea ésta del Norte o del Sur?

La perspectiva clásica de de Tocqueville sugiere que los temas que aúnan a los grupos son trascendentales a la hora de definirlos. Hay que preguntarse por qué hay grupos que, estando en un ambiente altamente heterogéneo, no logran incorporar identidades diferentes. Fortalecer a dichos grupos, especialmente cuando ven esa mejora como una ventaja comparativa o competitiva con respecto a otros grupos, puede ser contraproducente.

Por otra parte, los grupos que utilizan "pequeños temas" (como por ejemplo la provisión de crédito, el cuidado de la salud o la educación) y que logran abarcar identidades primordiales, pueden tener un potencial enorme. Incluso en sociedades más homogéneas donde predominan grupos con una religión, una etnia o un lenguaje común, es posible buscar a

aquellos que promuevan la idea de una asociación que corte de forma transversal otras barreras que dividen identidades, como la geografía, el género e incluso la lealtad política.

La segunda cuestión fundamental está relacionada con el Estado: ¿Cómo pueden las ONG combinar una estrategia que desarrolle a la sociedad civil con otra que fortalezca la capacidad del Estado? Este capítulo no ha intentado señalar en detalle las dificultades incuestionables que el fortalecimiento de la capacidad de un Estado específico acarrea, por ejemplo se han evitado temas espinosos como el de la corrupción. No obstante he pretendido señalar las conexiones reales que existen entre la teoría que fundamenta el concepto preferido por las ONG –la sociedad civil– y la dinámica de las relaciones ONG-Estado. La realidad de los contextos en los países en vías de desarrollo, donde un débil Estado y sociedades civiles relativamente poderosas son ahora un hecho, requiere que la teoría sea adaptada para poder abarcar aquellas situaciones que no estaban presentes ni en de Tocqueville ni en Hegel durante la revolución industrial. Sin embargo, al aceptar la realidad de sociedades civiles poderosas y de Estados débiles, debemos también aceptar los peligros políticos y de desarrollo que conllevan.

Estos peligros son el convertirse en el recurso complementario al Estado que, según de Tocqueville, la sociedad civil ofrecía al individuo. Para las ONG, son un recordatorio más de que los beneficios a corto plazo de "llenar vacíos", son menos valiosos que el peligro que implica hacerlo de tal forma que socave al Estado. Las ONG no deberían considerar la presencia del Estado en su trabajo como una "complicación más", sino más bien como una parte importante del proceso de desarrollo. El único curso sostenible de acción es aquél que actúa al mismo tiempo nutriendo a la sociedad civil y construyendo la capacidad del Estado a nivel local: un área en la cual las ONG tienen mucha experiencia y mucho que ofrecer.

Nota final

Los dos artículos sobre los que se basa este documento pretendían subrayar la necesidad de repensar las intervenciones que tratan de fortalecer a la sociedad civil, y reclamar un renovado vigor en la necesidad de capacitar al Estado. Ambos temas han estado sujetos a muchos enfoques en discusiones sobre la sociedad civil y la ayuda (por ej. Van Rooy et al. 1998; Fisher 1998; Boli et al. 1999). La preocupación en torno a una sociedad civil que socava el Estado ha prendido gracias a los escritos que investigan el conflicto y las crisis políticas en África. Bayart (1999) ha asociado el potencial de abuso por parte de la élite que surgiría como consecuencia de

la creciente privatización del desarrollo, a lo que él llama la “criminalización” del Estado africano. Clapham (1996, en especial el capítulo 9) y Chabal y Daloz (1995) ven de forma similar a la sociedad civil, incluyendo a las ONG del Norte, como una nueva fuente y vehículo para un clientelismo generoso.

Los académicos han puesto de manifiesto que, si bien Alex de Waal y otros han forzado a las ONG internacionales a debatir el papel de la ayuda en emergencias complejas, no han existido elementos suficientes para provocar un debate más amplio sobre el impacto político a largo plazo de un desarrollo basado en la sociedad civil. Los argumentos presentados en este capítulo indican que dicho apoyo es intrínsecamente e inevitablemente político. Las ONG deben, por lo tanto, enfrentarse a esta realidad y elegir claramente el impacto que desean lograr en el ámbito local, nacional y global. Es éste, fundamentalmente, el punto que debe guiar a las ONG a considerar el tercer tema crucial postulado en el prefacio: ¿Cómo rescatan las ONG de las prioridades de los donantes la idea de una sociedad civil global, desarrollando vínculos capitales entre los niveles micro-macro que afectan día a día a la vida de los pobres?

Los donantes, así como los teóricos y las propias ONG, han hecho muchas aportaciones a lo largo de la última década para situar a la sociedad civil en el seno del proceso del desarrollo. Las ONG necesitan ahora el coraje para escuchar y para aprehender las auténticas aspiraciones de los pobres desde el comienzo mismo del proceso de construcción de la sociedad civil. Si no tenemos presente el potencial de la sociedad civil para transformar la sociedad nacional y global, las ONG corren el riesgo de convertirse en una herramienta metodológica en el suministro de asistencia al desarrollo a nivel de base.

Manuel Castells, haciéndose eco de de Tocqueville, sugiere que la sociedad civil tiene las funciones tanto de ofrecer nuevas formas de identidad a las personas, como de transformarse en una plataforma fundamental para el cambio social. Sugiriendo que la sociedad civil puede servir para construir paraísos más que ser un paraíso en sí misma, Castells (1988: 64) señala el riesgo de que el impacto político final de la sociedad civil pueda ser localista y regresivo. Si no existe un compromiso de apoyo a las visiones más generales de cambio social y político, el fortalecimiento de la sociedad civil puede contribuir tanto a silenciar las aspiraciones de los pobres como a moldearlas.

Esto no quiere decir que esté mal el florecimiento de las sociedades civiles. Por el contrario, ofrecen nuevos foros para las comunidades y han jugado un papel importante en el crecimiento de la mayoría de los Estados desarrollados. Uno debe recordar, sin embargo, que los aspectos política-

mente beneficiosos de la sociedad civil, y en los cuales los donantes se han apoyado tan fervientemente, están asociados no con el crecimiento del sector como un todo, sino con la aparición de un tipo de asociación civil que está deseosa de interactuar directamente con el Estado. Hasta la fecha, la idea del potencial ofrecido por dichos grupos a nivel general, con frecuencia deviene más de los individuos que de las mismas organizaciones de la sociedad civil. Michael Edwards (1999) ha recordado al movimiento del desarrollo que necesita de una visión más amplia. En otros lugares yo también he defendido que las ONG deben ver los cambios políticos a nivel macro como un objetivo legítimo del proyecto de desarrollo, y no únicamente los objetivos de la preservación de donantes y de sus mantras de "buen gobierno" (Whaites 2000).

Al abrazar las aspiraciones de los pobres en su sentido más amplio, las ONG deben reconocer que la sociedad civil global debe perseguir macro-objetivos propios. Tal y como las instituciones multilaterales pueden actuar como si fueran un Estado global en algunos campos, como el comercio, también las ONG han demostrado que, en algunos temas, pueden ser efectivas en el escenario mundial. Esta efectividad se ha logrado mediante coaliciones que permiten influenciar y marcar el ritmo del debate político global. La suerte de MAI, por el momento, y el colapso de las negociaciones de la OMC en Seattle en 1999 se deben, al menos en parte, a estas uniones y alianzas intersectoriales de las ONG, generalmente organizadas vía Internet. Mejor aún, la Campaña para la Prohibición de Minas Antipersona y el Jubileo 2000 ha ido más allá, forzando el abandono de políticas y creando, en su lugar, una tendencia global a favor del cambio real.

Todavía estamos en el comienzo de la globalización de modos de sociedad civil. Nos alienta que algunas coaliciones hayan dado los pasos para revertir el sesgo tradicional de los movimientos internacionales de occidente. Aun así, los procesos que tienen a Internet como medio y que han desencadenado protestas como las de Seattle, tienden a asegurar un fuerte altavoz para las preocupaciones occidentales más que para las de los pobres. Sería muy útil que la sociedad civil, incluyendo a las mayores ONG internacionales, considerara como prioridad de futuro el fortalecimiento de esta micro-macro voz global.

Notas

1 *Building capacity in the South: partnerships, policies, and the role of donors,* BOND, 18 de septiembre de 1995.

2 *Scaling Up NGO Impacts: Learning from Experience*, SCF y la Universidad de Manchester, enero de 1992.

3 Ver *Democracy in America*, Alexis de Tocqueville, volumen 1 (1835) y volumen 2 (1840), cuyo resumen puede verse en Keane (1988).

4 Oxfam GB ofrece un ejemplo de cómo señalar los imperativos de construir una "sociedad civil" en contextos heterogéneos. Un documento de diciembre de 1995, "Former Yugoslavia: Towards a Durable Peace?", hace un llamamiento específico a favor de proyectos de desarrollo que sean "integradores", atravesando las fronteras de las identidades primordiales.

5 Una discusión de este punto se encuentra en Catherine Boone, *States and ruling classes in postcolonial África: the enduring contradictions of power*, 1994, en Migdal 1998.

Bibliografía

Aké, C., "The democratisation of disempowerment in África", en J. Hippler et al. (eds.), *The Democratisation of Disempowerment: The Problem of Democracy in the Third World*, Pluto Press/Instituto Transnacional, Londres, 1995.

Banco Mundial, World Development Report 1991, OUP, Oxford, 1991.

Banco Mundial, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, OUP, Oxford, 1997.

Bayart, J. F. et al., *The Criminalisation of the State in África, Bloomington: Indiana,* University Press, 1999.

Bayart, J. F., *The State in África: The Politics of the Belly*, Longman, Londres, 1993.

Bayart, J. F., "Civil society in África" en P. Chabal et al., *Political Domination in África,* CUP, Cambridge, 1986.

Boli, J., J. M. Thomas. et al., *Constructing World Culture: International Non governmental Organisations since 1875*, Stanford University Press, Stanford CA, 1999.

Castells, M., "The Power of Identity", volumen 2 de *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell, Oxford, 1998.

Chabal, P. y J. Daloz, *África Works: Disorder as Political Instrument*, James Currey, Oxtord, 1999.

Clapham, C., *Third World Politics*, Routledge, Londres, 1985.

Collier, C., "NGOs, the poor, and local government", *Development in Practice* 6(3), 1996.

Edwards, M., *Future Positive: International Cooperation in the Twenty-first Century*, Earthscan, Londres, 1999.

Edwards, M. y D. Hulme. (eds.), *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, Earthscan/SCF, Londres, 1992.

Fisher, J., *Non Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*, Kumarian, West Hartford CT, 1998.

Huntington, S., *Political Order in Changing Societies*, Hale University Press, New Haven, CT, 1968.

Jefferies, R., “The state, structural adjustment and good government in África”, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* XXXI/1, 1993.

Keane, J., *Democracy and Civil Society*, Verso, Londres, 1988.

Keane, J., *Civil Society: Old Images, New Visions*, Polity Press, Cambridge, 1998.

Kohli, A., *Democracy and Discontent: India’s Growing Crisis of Governability*, CUP, Cambridge, 1990.

Laitin, D., “Hegemony and religious conflict: British imperial control and political cleavages in Yorubaland”, en Stocpol et al., 1992.

Midgley, J., “Community participation, the state and social policy”, en James Midgley et al., *Community Participation, Social Development and the State*, Methuen, Londres, 1986.

Migdal, J. et al. (eds.), *State Power and Social Forces*, CUP, Cambridge, 1994.

Midgal, J., *Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1988.

O’Brien, D. C., “The show of state in neo-colonial twilight: Francophone África”, en J. Manor et al. (eds.) *Rethinking Third World Politics*, Longman, Londres, 1991.

PNUD, *UNDP and Organisations of Civil Society: Building Sustainable Partnerships* presentado y apoyado por el Strategy and Management Committee del PNUD en 23 de noviembre de 1993.

PNUD (1995) *UNDP and Organisations of Civil Society*, documento preparado para la celebración del 50 aniversario de las Naciones Unidas en San Francisco, junio de 1995.

Robinson, M., “Strengthening civil society in Africa: the role of foreign political aid”, *IDS Bulletin* 26(2), 1995.

Stepan, A., *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1988.

Stocpol, T., “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”, en Stocpol et al. (eds.) *Bringing the State Back In*, CUP, Cambridge, 1992.

Stewart, F. y W. van der Geest, “Adjustment and social funds: political panacea or effective poverty reduction?”, en Stewart, F. *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, Routledge, Londres, 1995.

Tevera, D., “The medicine that might kill the patient: structural adjustment and urban poverty in Zimbabwe”, en D. Simon et al. (eds.) *Structurally Adjusted Africa*, Pluto Press, Londres, 1995.

UN NGLS, *NGLS Roundup*, agosto de 1995.

UN NGLS, *UN, NGOs and Global Governance: Challenges for the 21st Century. Informal Background Notes*, UN NGLS, Ginebra, 1995.

Van Rooy, A. (ed), *Civil Society and the Aid Industry*, Earthscan, Londres, 1998.

Westwond, D., “Displacement and Civil Society in Peru”, *Discussion Paper* 2, Milton Keynes: World Vision UK, 1996.

Whaites, A., "The state and civil society in Pakistan", Contemporary South Asia 4(3): 229-54, 1995.

Whaites, A., "Conflict, repression and politics: dare NGOs hope to do any good?'" en M. Janz et al., *Working in Complex Emergencies*, World Vision, Monrovia CA, 2000.

Ésta es una versión revisada de dos artículos escritos por Alan Whaites que aparecieron en *Development in Practice* volumen 6, n° 3, 1996 y en *Development in Practice*, volumen 8, n° 3, 1998.

Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación

Sarah C. White

Introducción

Los líderes de las ONG de Bangla Desh discuten la cuestión: están descontentos con el nuevo plan de las agencias oficiales. Las cuestiones sociales y medioambientales no han sido consideradas como deberían. Como sucede cada vez con mayor frecuencia, estos líderes han sido invitados a asistir a una reunión para discutir el plan. Elogiados al principio mediante el reconocimiento oficial, ahora se encuentran incómodos. Si no asisten, entonces no tendrán fundamentos para reclamar que los intereses de los pobres han sido ignorados. Pero si asisten, ¿qué garantía tienen de que sus puntos de vista serán escuchados? Demasiadas veces han comprobado que sus opiniones se "evaporaban". Los planes no se han discutido, aun cuando sus nombres aparecen como un residuo dentro de la lista de "expertos" cuyas consideraciones se reflejan en el plan.

"Hoy todos somos demócratas" fue la irónica frase con la que John Dunn abrió su ensayo sobre teoría política (Dunn 1979). Sostenía que debido a su aceptación universal el significado de la palabra democracia, en la práctica, es cada vez más elástico. Más que describir un tipo de orden político, la democracia, ha acabado por ser "el nombre dado a las buenas intenciones de los Estados, o quizá a las buenas intenciones de aquellos mandatarios que quieren hacernos creer que las tienen" (Dunn op cit.: 12).

En estos días el lenguaje democrático domina los círculos del desarrollo. En el ámbito nacional, se enmarca en la retórica de la "sociedad civil" y el "buen gobierno". A nivel de proyecto y programa, aparece como un compromiso de "participación". Este concepto es cacareado por todo tipo

de agencias, desde las enormes multilaterales hasta las más pequeñas organizaciones populares. Parecería que casi ningún proyecto carece hoy de algún elemento "participativo".

En su superficie, esto aparece como un éxito de quienes están comprometidos con el desarrollo de "políticas centradas en las personas". Pero historias como la anterior deberían hacernos más cautelosos. Compartir por medio de la participación no significa necesariamente compartir el poder. Al igual que en los movimientos de género y en los verdes, el incorporarse a la participación en primera plana ha tenido su precio. En los tres casos el punto de partida fue la protesta contra la ortodoxia existente. Agunos aún luchan contra ella. Sin embargo, estando en primera plana, las políticas "mujeres en desarrollo" o el movimiento medioambiental "vencer-vencer" (win-win) aparecen como inofensivas. Lo que comenzó como un tema político se ha convertido en un problema técnico que la empresa del desarrollo puede solucionar casi sin titubear. La incorporación más que la exclusión es frecuentemente el mejor medio de control.

El estatus de la palabra "participación", como el de la palabra "¡Hurra!", produce un tibio resplandor en quienes la usan y la escuchan,[1] pero bloquea su examen detallado. Su aparente transparencia, tan agradable "al pueblo", enmascara el hecho de que la participación puede tomar múltiples formas y servir a muy diversos intereses. De hecho, es justamente su capacidad para servir a un amplísimo espectro de intereses, lo que explica por qué se utiliza tanto la participación. Si la participación significa más que una fachada de buenas intenciones, entonces es vital distinguir con más claridad cuáles son esas intenciones. Esto ayudará a mostrar lo que muchos vienen sospechando desde hace tiempo: a pesar de que usamos las mismas palabras, el significado que le damos puede ser muy diferente.

Intereses en la participación

Hay dos formas principales mediante las cuales las políticas participativas son admitidas en la planificación de desarrollo. La primera es la pregunta de quién participa. Se reconoce que "el pueblo" no es homogéneo y que son necesarios mecanismos especiales para ayudar a los grupos en desventaja. La segunda se refiere al nivel de participación. Se señala que involucrar a la población en la implementación a nivel local no es suficiente. Para un completo proyecto participativo, los beneficiarios deberían también tomar parte en su gestión y en la toma de decisiones.

Ambas dimensiones son importantes. El problema es que no conducen demasiado lejos. Al prestarse en sí mismas soluciones técnicas, lo que, por

supuesto, es su mayor atractivo, pueden emborronar las políticas de participación. Una cuota en los directorios ejecutivos para la inclusión de mujeres que viven en la pobreza, por ejemplo, podría parecer una buena respuesta. Pero por supuesto, "estar allí" no significa que esas mujeres tengan verdaderamente la palabra; además, si así fuera, nadie garantiza que hablen por las otras que se encuentran en su misma situación. Como mucho, estas medidas pueden solamente facilitar una mayor participación, no una ejecución de la misma. Más grave aún, encuadrar el problema en estos términos nos conduce a observar los mecanismos para la participación, pero no los medios para evaluar su contenido.

En este sentido, la Tabla Número 1 muestra la diversidad de forma, función e intereses dentro del término absoluto de "participación". Se distinguen cuatro tipos mayores de participación y las características de cada uno. La primer columna muestra el modo de participación. La segunda, los intereses de la participación "desde arriba hacia abajo": es decir, los intereses que, quienes diseñan e implementan los programas de desarrollo, tienen en la participación de los demás. La tercera columna muestra la perspectiva "desde abajo hacia arriba": es decir, cómo los que participan perciben su participación y qué esperan sacar de ella. La columna final caracteriza la función última de cada tipo de participación. En las siguientes secciones describo ejemplos prácticos dentro de los cuales pueden observarse diferentes tipos de participación.

Este cuadro es, por supuesto, simplemente un instrumento analítico. En la práctica, los usos (y abusos) de la participación pueden ser muy variados. Todo proyecto cubrirá, en principio, una mezcla de intereses que cambian con el tiempo. Rara vez, alguno de estos tipos aparecerá de forma "pura". Espero, no obstante, que este esquema haga más visibles algunas diferencias importantes. La ambigüedad del término participación, como concepto y como práctica, ha favorecido la diversidad de sus colonizadores.

Tabla 1. **Intereses de la participación**

Forma	**De arriba-abajo**	**De abajo-arriba**	**Función**
Nominal	Legitimación	Inclusión	Exposición
Instrumental	Eficiencia	Coste	Medios
Representativo	Sostenibilidad	Influencia	Voz
Transformador	Autoridad	Autoridad	Medios/Fin

Nota: Donde dice exposición, podría decir también muestra, y donde dice autoridad, podría decir capacitación.

Participación nominal

Un ejemplo de este tipo de participación se encuentra en Zambia. Una enorme cantidad de grupos de mujeres han sido formados por varios departamentos gubernamentales desde hace 30 años. La existencia de estos grupos demuestra que los departamentos están "haciendo algo" y que tienen una "base popular", lo que sería significativo a la hora de solicitar apoyo de personal o financiero. Su interés en la participación de la mujer, por lo tanto, es sobre todo de legitimación.

Muchas mujeres se adhieren a estas iniciativas. Ellas dicen que son miembros de grupos, aunque rara vez asisten a las reuniones. Sin embargo, estas mujeres sirven a los intereses de inclusión del grupo al contarlas en los libros. De vez en cuando, ellas "hacen acto de presencia" para saber si se ofrecen nuevos préstamos u otros insumos. No se sabe realmente cuántos de estos grupos existen de forma funcional. Parece ser que en la mayoría de los casos, la participación de la mujer es nominal, y que los grupos tienen principalmente una función de exhibición.

Participación instrumental

A causa del Programa de Ajuste Estructural (SAPs), la financiación gubernamental para infraestructura y servicios esenciales en muchos países africanos se redujo bruscamente. La participación ciudadana, por lo tanto, puede ser necesaria para proporcionar mano de obra a las escuelas locales. Esto sirve a los intereses de incrementar la eficiencia de los donantes externos. El aporte de mano de obra es considerado como un "fondo local de contraparte", garantizando de esta forma el compromiso de las personas con el proyecto. Los insumos aportados por los donantes externos pueden limitarse a la adquisición de materias primas, y el programa puede, por lo tanto, mostrar una relación mucho más favorable de "costo-efectividad".

Por parte de la población local, la participación es vista como un coste. El tiempo que ellos usan construyendo la escuela debe ser restado de su empleo remunerado, de su trabajo doméstico o del tiempo de ocio. Pero si quieren tener la escuela no tienen otra opción. La participación, en este caso, es instrumental más que un valor en sí misma. Su función es un medio para lograr, por un lado una relación costo-efectividad baja, y por el otro un servicio local.

Participación representativa

Una ONG de Bangla Desh deseaba emprender un programa de cooperativas. Se invitó a la población local a formar sus propios grupos, a desarrollar sus propias leyes y a diseñar un plan de actuación. La función de la

participación consistió en permitir a los lugareños tener voz sobre el carácter del proyecto. Desde el punto de vista de las ONG, esto evitaría el peligro de crear un proyecto inapropiado y dependiente, asegurando de esta manera su sostenibilidad.

Un grupo de familias de pescadores decidieron apuntarse. Querían formar una cooperativa de préstamos y mercadeo de pescado. Para ellos el tomar parte activa tanto en sus propias reuniones como en las discusiones con las ONG fue importante para asegurar el apuntalamiento del proyecto, y para tener voz y voto en su forma y en su subsiguiente gestión. La participación, entonces, tomó forma representativa, siendo un medio efectivo para que la población pudiera expresar sus propios intereses.

Participación transformadora

La participación como emancipación se funda en que la experiencia práctica de involucrarse en la reflexión de opciones, tomar decisiones, y actuar de forma colectiva en contra de la injusticia, es en sí misma transformadora. Conduce a una mayor concienciación acerca del porqué de la pobreza y de por qué los pobres no pueden salir de ella, y a una mayor confianza en la propia capacidad para cambiar la situación. Un ejemplo en las Filipinas nos muestra cómo se puede lograr esto.

Alentados por una organizadora de comunidades, 25 familias que vivían en las laderas decidieron formar una cooperativa de consumidores. Los precios en la tienda local eran un 50% más altos que los de la ciudad, pero la ciudad estaba lejos, a cuatro horas caminando. Los miembros asistieron a algunos cursos de capacitación en el manejo de una cooperativa impartidos por una ONG local y, gradualmente, diseñaron sus propios estatutos, leyes, tareas y responsabilidades. Al aumentar su confianza, decidieron emprender otros proyectos. Entonces se convocaron elecciones presidenciales en la nación. El intendente local y otros funcionarios visitaron la zona con un único mensaje: “Vote por Marcos”. Los visitantes no tenían tiempo para escuchar las preguntas de los aldeanos o para discutir sus problemas. Cuando se marcharon del pueblo decidió boicotear las elecciones.

Cuando se realizaron las elecciones, todos, los 398 aldeanos rompieron las papeletas. La organizadora de comunidades los visitó dos días más tarde. La elección era considerada como un ejercicio de relaciones públicas, pero ella nunca lo había discutido con ellos, de manera que se impresionó y sorprendió por lo que habían hecho, y preguntó el motivo que les había impulsado a tomar aquella determinación. Uno de los campesinos explicó:

> En la cooperativa nosotros discutimos los problemas. Los vemos desde ángulos diferentes. Cuando pensamos que hemos comprendido la situación intentamos llegar al consenso general. Evitamos votar si es posible. Cuando los funcionarios del gobierno vinieron, les solicitamos una explicación de por qué nos habían dado cosas diferentes a lo que habíamos pedido. Les pedimos una escuela, maestros y un camino. El Intendente nos mandó soldados, armas y balas. Él rehusó contestar a nuestras preguntas. Solamente nos dijo que votáramos por Marcos. Queremos que el gobierno sea administrado de la misma manera en que nosotros lo hacemos con nuestra cooperativa.[2]

La emancipación se ve generalmente como una agenda "desde abajo". Ello se debe a que esta emancipación implica una acción desde las bases. La participación "desde afuera", aunque la apoye, solo puede facilitarla, no la puede provocar. De todas formas, como muestra la Tabla 1, la emancipación puede ser también identificada como un interés "desde arriba" en participar cuando "los de afuera" están trabajando solidariamente con los pobres. Desde el análisis marxista de la alienación, el trabajo de Freire en la concienciación, pasando por las "visiones alternativas" de organizaciones como DAWN,[3] de hecho no es el pobre o el que está en desventaja, quien identifica la emancipación como una materia clave: tiene por lo general intereses y metas más tangibles e inmediatas. Por lo tanto, éste es un caso típico en el cual la emancipación del pobre fue inicialmente una preocupación de la ONG local. A través de sus experiencias en la cooperativa las familias de la ladera entendieron que la emancipación era una herramienta útil para sus intereses. De esta forma, la participación es, al mismo tiempo un medio de emancipación y un fin en sí misma. De este modo se rompe con la división que existe entre medios y fines que caracteriza a otros tipos de participación. Además, y por supuesto, este proceso nunca se termina, sino que es una dinámica continua que transforma la realidad de los pobres y su concepción sobre ésta.

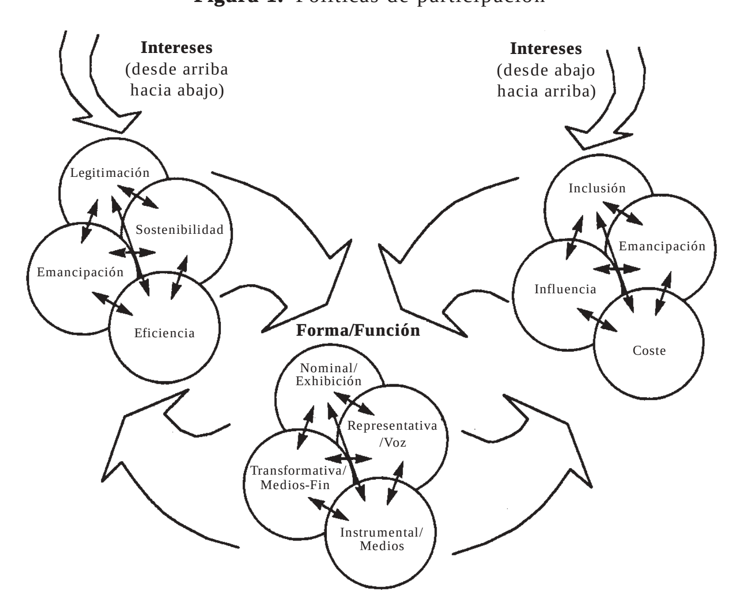
Dinámicas en la participación

Todos los ejemplos anteriores son positivos. Hay un grado de correspondencia entre los intereses "desde arriba hacia abajo" y "desde abajo hacia arriba". Esto es porque las historias son contadas para aclarar el formato de la Tabla 1. Son instantáneas entresacadas de su más amplio contexto social, aun de su propio historial como programas de desarrollo. Únicamente se centran en un grupo de intereses, como si sólo esos existieran. Las historias, como muchas de la Tabla 1, son un instrumento: resaltan

algunos puntos, pero dejan otros ocultos. Establecido de esta manera, el marco analítico en sí mismo corre el riesgo de despolitizar la participación, cuando fue pensada para lo contrario.

En la tabla 1 es necesario insertar un sentido de dinámica, al menos en cuatro dimensiones. Éstas se muestran en la Figura 1. Cada grupo de círculos muestra los diferentes intereses que existen "desde arriba hacia abajo" y viceversa, así como las modalidades y funciones de la participación. Las flechas pequeñas entre los círculos representan la primera dinámica: cada uno de los grupos es internamente diverso, y existe tensión sobre qué elemento, o combinación de elementos, predominará en cada momento. En particular, como se ve en el boicot de las elecciones, el carácter de la participación cambiará con el correr del tiempo. La segunda dinámica se muestra a través de las flechas que se dirigen al grupo "forma y función" desde ambos lados. Éstas indican que la forma o función de la participación es, en sí misma, una fuente de conflicto. El tercer par de flechas sale de "forma y función" y se dirige hacia el grupo de "intereses", mostrando que los resultados de la participación retro-alimentan la conformación de intereses. La última dinámica está indicada por las flechas que alimentan el diagrama desde ambos lados, y muestran que los intereses reflejan relaciones de poder que son ajenas al proyecto. El resto de esta sección analiza estas dinámicas una por una.

Figura 1. Políticas de participación



La diversidad de intereses

En todos los casos citados anteriormente, las mujeres, los aldeanos africanos, los pescadores y los aldeanos de las laderas (y sus familias) están representados como si fueran grupos homogéneos: en realidad son diversos y con diferentes intereses y expectativas de participación. Esto se ve más claramente en el caso de Zambia: en la expectativa de ganancia individual la mujer ocasionalmente hace acto de presencia en los grupos. Además, aquellas mujeres que se mantienen más activas -la jefa, secretaria y tesoreras de los grupos- son probablemente quienes identifican su participación como un instrumento y confían, quizá, en ser sus representantes.

De forma similar, los participantes externos tienen también distintos intereses. La ONG del estudio de caso en Filipinas, ciertamente gana legitimidad por el gran numero de miembros del grupo. Sus objetivos de eficiencia y sostenibilidad, al igual que los de emancipación, se ven cumplidos cuando las mismas familias de aldeanos desarrollan y gestionan sus propios proyectos. Más aún, los intereses de los organizadores locales y de los gerentes de las ONG serán distintos. Los líderes nacionales, por ejemplo, hablarán antes de emancipación que los trabajadores de campo, quienes son conscientes del riesgo de represalias por parte de la élite local. Las ONG quizá, también “acuerden” varias formas y funciones de participación según los diferentes “mercados”. Al tratar con donantes del Norte hacen énfasis en el aspecto transformador. Cuando lo hacen con el gobierno y la élite local quizá pongan más énfasis en la dimensión de eficiencia y sostenibilidad. Por lo tanto, hay política no solamente en la forma y la función de la participación, sino también en la forma en que las diferentes partes la presentan.

La participación y sus cambios en el tiempo

La participación es un proceso y por lo tanto debemos tomar en consideración su dinámica temporal. A simple vista observamos que los niveles de participación tienden a declinar con el correr del tiempo. Esto es muy claro en el caso de Zambia: treinta años atrás o incluso veinte, los mismos grupos eran mucho más activos; los trabajadores del proyecto tenían tanto entusiasmo como las mujeres. El cambio puede ser debido a la desilusión por el proyecto, aunque también puede significar que las personas eligen conscientemente usar su tiempo en otras actividades. En la retórica de la participación hay una tendencia a considerar que siempre es positivo que las personas participen activamente en todo. Pero las personas, sin embargo, tiene otros intereses como, por ejemplo, el ocio. A menudo el motivo que conduce a la participación es negativo: no se tiene

confianza en que tus intereses estén bien representados si no estás físicamente presentes. ¡Uno puede cansarse de ser un “ciudadano activo”!

Retirarse de la participación no es, sin embargo, siempre una elección tomada por voluntad propia. Las mujeres con una pesada responsabilidad doméstica, por ejemplo, quizá piensen que no pueden usar tantas horas de su tiempo fuera del hogar. Aun si las relaciones de poder han sido desafiadas por un ejercicio de participación de forma exitosa, existe el peligro de que con el tiempo emerjan nuevas formas de dominación. Esto ocurre particularmente cuando el proyecto crea nuevas posiciones con personas que están más involucradas que otras. La cooperativa pesquera de Bangla Desh tiene una oportunidad bastante buena de mantener una participación representativa, dado que todos sus miembros están involucrados de forma activa. En proyectos que dependen de la gestión de unos pocos líderes, la participación se verá probablemente menguada con el tiempo, hasta el punto de que llegará a ser nominal.

Por otra parte, puede suceder que los niveles de participación aumenten con el transcurso del tiempo. Durante toda su vida los pescadores habían pedido préstamos a comerciantes intermediarios, y acababan teniendo que venderles a ellos sus capturas. Este comerciante obtenía su ganancia quedándose con una proporción del precio de venta, antes de vender la captura a un comerciante mayorista. A través de la cooperativa, las familias de los pescadores pudieron solicitar créditos a la ONG local. Omitiendo al intermediario pudieron obtener préstamos de su mismo grupo y vender la captura a la cooperativa. La misma cooperativa, entonces, acumuló las ganancias y pudo utilizar el dinero para otros proyectos colectivos. El éxito de este ejercicio de participación representativa condujo a la transformación.

De forma similar, las familias filipinas conocieron por primera vez a la ONG en un programa de educación sanitaria. Después de un año se realizó una evaluación y aprobaron el programa. Las familias apreciaron que la pobreza era la principal causa de sus problemas de salud. Después de participar en el programa inicial, principalmente con el interés de ser incluidos, desarrollaron la confianza para pasar a una participación más representativa, al declarar que sus necesidades más inmediatas consistían en adquirir un almacén cooperativo. El proceso de acción y reflexión de organizar y administrar el almacén involucró a todos en una participación transformadora, cambiando no solamente su posición económica, sino también sus conciencias políticas.

La participación como punto de conflicto

En la práctica, los intereses “desde arriba hacia abajo” y “desde abajo hacia arriba” no concuerdan completamente. Probablemente, lo que a menudo

sucede, es que los intereses de un grupo no son atendidos cuando tiene lugar la participación. El ejemplo de los líderes de las ONG en Bangla Desh y el plan de las agencias oficiales da una idea de esto. Los líderes de las ONG desean una participación representativa para ganar influencia. Las agencias oficiales, sin embargo, requieren de su presencia por razones de legitimidad. Éste es, habitualmente, el patrón dominante, aunque no siempre son los intereses "desde arriba" los que predominan. A pesar de que se puede buscar la participación para lograr legitimidad o eficiencia, siempre está presente la posibilidad de que sea "elegida también desde abajo", para que grupos que se encuentran en desventaja consigan influencia o emancipación.

El boicot de las elecciones en las Filipinas es un ejemplo, aunque con un vuelco imprevisto. Aquí, los intereses de participación nominal del Presidente Marcos y sus amigotes, resultan frustrados. Las familias de las laderas ven la visita del Intendente como una oportunidad de representación participativa. Cuando ven que no existe la oportunidad de diálogo, simplemente rechazan entrar en el juego. Esto conduce a otro importante punto, muestra que la participación puede no estar siempre del lado de los intereses de los pobres: todo depende del tipo de participación y los términos en los que es ofrecida. En casos como éste, renunciar a la misma puede ser la opción más emancipadora.

El poder y la construcción de intereses

Dentro de la participación, la dinámica final es aún más compleja y abstracta. Es claro que el poder está siempre presente en toda negociación de intereses, ya que éste sirve para determinar quién gana y quién pierde. Lo que está menos claro es si el poder está involucrado en la construcción misma de los intereses. Esto contiene dos dimensiones, que se discutirán en su momento. La primera es externa al modelo, está representada en la Figura 1 por las flechas que descienden desde la izquierda y la derecha. Muestran que los intereses no están justamente "allí", sino que reflejan las relaciones de poder que existen dentro de la sociedad en su contexto más amplio. La segunda dimensión muestra las flechas viniendo desde el grupo "forma y función" hacia los intereses "desde arriba hacia abajo" y "desde abajo hacia arriba". Éstas indican que el proceso de participación, en sí mismo, moldea la constitución de intereses.

Cuando a las mujeres de Zambia se les preguntó por qué se habían unido en grupos, muchas dijeron que de este modo esperaban obtener fertilizantes o crédito. Sus intereses de inclusión, por lo tanto, reflejaron los intereses prácticos de mujeres aldeanas que juegan un importante papel en la producción de alimentos.[4] Estos intereses están determinados tanto por la división de trabajo local de género, como por sus

posiciones de clase. Limitar sus compromisos a nivel nominal, refleja también su contexto social. Dadas sus responsabilidades domésticas y de producción, muchas mujeres tienen poco tiempo para "estar sentadas". El calendario de reuniones de grupos lo demuestra: muchas son inactivas, incluso nominalmente, desde noviembre hasta marzo, coincidiendo con el ciclo de producción agrícola. No por azar que los grupos de personas mayores son los que principalmente continúan reuniéndose a lo largo del año: estas personas están más liberadas de las tareas domésticas.

En la práctica, el acceso al crédito y a los fertilizantes, rara vez llega a través de los grupos. En su lugar, muchas ocupan su tiempo haciendo artesanía que venden localmente obteniendo así una ganancia adicional. La aceptación por parte de la mujer de este tipo de trabajos refleja una vez más la división del trabajo relacionada con el género, en la cual el control de importantes recursos está reservado al hombre. Esta situación también proviene de las limitadas oportunidades de mercadeo en las áreas rurales. Las mujeres tienen otros intereses potenciales, por ejemplo, usar los grupos para hacer presión sobre los departamentos del gobierno, con el fin de lograr que éstos provean servicios útiles a las áreas rurales. El hecho de que las mujeres no expresen sus intereses, y que muchas ni siquiera los reconozcan, no es una casualidad, sino que refleja lo poco que creen en el cambio, a causa del sentido generalizado de impotencia o de anteriores desengaños. Dado que la mujer puede considerar que sus intereses han sido parcialmente incluidos en el proyecto, su participación no es una elección libre. Para entender esto, debemos conocer en su totalidad el contexto social en que la mujer vive. En la otra parte, los departamentos del gobierno están interesados en la legitimación por la competencia existente en el acceso a los recursos. También les complace saber que no recibirán reclamaciones ni de los pobres ni de los que mandan.

Los otros casos cuentan una historia similar. A la sombra del SAP, la participación local en la construcción de la escuela muestra claramente la ausencia de otras opciones. Es probable que quienes tienen otras alternativas, como puede ser un trabajo relativamente bien pagado, estén en situación de evitar la participación, quizá pagando a otra persona para que ocupe su lugar. Sea cual sea la retórica colectiva todo el mundo sabe que rara vez toda la comunidad toma parte de igual manera. Algunos estarán justificados por ser demasiado jóvenes o demasiado viejos. Pero en otros casos se relaciona con su "estatus": no es coincidencia que tales proyectos de trabajo "comunales", en la práctica, siempre recaigan en las mujeres o en los hombres más pobres. También las relaciones de poder condicionan

los intereses de la agencia externa. Su preocupación por la eficiencia puede indicar su limitado presupuesto. Pero, de forma evidente, esto nace de la supremacía internacional de la ideología del libre mercado, la conciencia de que los fondos pueden marcharse a cualquier otro lugar si la población local no coopera.

La experiencia participativa actuando sobre la composición de intereses se ve con más claridad en los casos de las cooperativas de pescadores y en los habitantes de las laderas. En ambos ejemplos, la realización de proyectos con éxito les permitió ver nuevas oportunidades que, con anterioridad, no habrían siquiera imaginado. Hay ejemplos menos positivos. Es bastante común, por ejemplo, que cuando las agencias "preguntan" qué tipo de proyecto quieren implementar, se encuentren con respuestas muy convencionales. Las mujeres piden máquinas de coser, ¡aun cuando las feministas desearían que no fuera así! Esto quizá refleja, en parte, la división del trabajo determinada por el género, pero también deriva de los proyectos de desarrollo que los individuos han visto y, por lo tanto, de lo que creen que pueden esperar de ellos. La experiencia negativa de la elección conjunta de las ONG a través de los procesos de "consulta" de las agencias oficiales en el primer ejemplo, también determina su decisión de participar o no en los planes finales.

Puede suceder que la renegociación de intereses más profunda tenga lugar allí donde la participación transformadora logra la emancipación. Aunque las agencias externas desean, honestamente, la emancipación de las personas, puede que se encuentren muy incómodas cuando ocurre. En las Filipinas, por ejemplo, existe ahora una considerable tensión entre algunas organizaciones populares y las ONG nacionales que las patrocinaron. Las primeras desean comunicarse directamente con los donantes, pero las ONG no quieren perder su control. Del mismo modo, algunas ONG del Norte han descubierto que el lenguaje de las contrapartes tiene doble sentido; el lenguaje puede, por ejemplo, conducir a que sus contrapartes del Sur rechacen como "imperialista" cualquier solicitud de rendición de cuentas. En algunos casos puede ser así, en muchos otros, no. Pero si se toma en serio el hecho de que ambas partes han sido modeladas por injustas relaciones de poder, no hay ninguna razón especial para esperar que la forma que tomará la emancipación será benigna. Los antiguos amigos, más que los enemigos comunes, serán los primeros y los más fáciles de atacar. El compromiso de emancipar "desde arriba hacia abajo" es, por consiguiente, muy contradictorio. Sería como dejar al descubierto las dimensiones de poder que, en la relación, la contraparte dominante preferirá mantener oculta.

Si el proceso es auténtico debe ser transformador, no solamente para la

contraparte “débil”, sino también para la agencia exterior y la relación entre ambas.

El mensaje de este punto es sencillo: independientemente del grado de participación que tenga un proyecto de desarrollo, éste no puede superar las limitaciones impuestas por las relaciones de poder de la sociedad. El hecho de que las personas no expresen otros intereses, no significa que no los tengan. Simplemente significa que no confían en alcanzarlos.[5]

La participación: qué es importante y qué no lo es

Antes de concluir esta discusión, quiero señalar una anomalía final en la nueva búsqueda de la participación. Como la agenda de Mujeres en el Desarrollo (Women in Development - WID), se basa en la creencia de que quienes han sido excluidos deberían ser “incluidos” en el proceso de desarrollo. Se representa a las personas en un pasado deficiente y no-participativo como objetos pasivos de programas y proyectos que fueron diseñados e implementados desde afuera. Sin embargo, como reconoce la literatura sobre la mujer en el desarrollo, las personas nunca han sido excluidas del desarrollo. Se han visto afectadas por él de forma trascendental. Pero más que esto, han participado siempre en función de los máximos beneficios que pudieran obtener. Se espera, con una mezcla de expectativa y escepticismo, aquello que la nueva organización en su área les ofrece, y lo que les pedirá a cambio. Han decidido participar o no en los proyectos en función de juicios de valor basados en sus intereses. Quizá lo que las agencias consideran “mal funcionamiento” del proyecto (ver Buvinic 1986) puede, desde otro punto de vista, verse como una elección conjunta “desde abajo”.

En Bangladesh, por ejemplo, una ONG introdujo un taladro de mano para un programa de riego. Las bombas estaban localizadas en los campos para ser usadas en la producción agrícola. Los aldeanos, sin embargo, consideraban que el agua para uso doméstico era una prioridad más urgente.

Así, llevaron las bombas desde el campo hasta sus hogares. En lugar de reconocer que esto fue una expresión de los intereses legítimos de las personas, la ONG comenzó a usar caños de plástico, imposibles de mover desde los campos. Las solicitudes para taladros de mano disminuyeron rápidamente y el programa fue considerado un fracaso. Éste no es, bajo ningún concepto, un incidente aislado. En la misma zona la población

local adaptó bombas de riego para el descascarillado del arroz y para motores fuera borda de pequeñas embarcaciones. La población nunca ha sido una hoja en blanco sobre la cual las agencias de desarrollo puedan escribir lo que quieran.

Se necesitan, por supuesto, mayores espacios de participación para los pobres en los programas de desarrollo, tanto en modalidades representativas como transformadoras. No deberían tener que llegar a la manipulación y a la resistencia abierta –las "armas de los pobres"[6]– para expresar sus intereses.

Reconocer que las personas siempre han usado estas tácticas demuestra que el problema no es simplemente "permitir que la población participe", sino asegurarse de que participe de forma correcta. Esto subraya, por ejemplo, el entusiasmo actual de algunas agencias oficiales por programas de "administración de recursos con base comunitaria". Estos programas reconocen de forma explícita, que a menos que las personas sean "incorporadas" a participar en el programa, podrían llegar a sabotearlo activamente, cortando árboles, matando los animales de reservas naturales, etc. El hecho de que la forma de participación del pueblo sea a menudo considerada ilegítima, debería hacer que nos preguntáramos detenidamente: ¿Quién ha definido las condiciones de la agenda actual, y los intereses de quién están realmente en juego?

Conclusión

Este artículo sugiere tres etapas para tratar la "apolítica" de la participación. La primera es reconocer que la participación es un tema político. Siempre hay preguntas que hacerse acerca de quién está involucrado, cómo y en qué términos. El entusiasmo de la población por los proyectos depende mucho más de su propio interés que de su participación en su construcción: la participación puede materializarse por un gran número de razones. La segunda etapa es analizar los intereses que se encuentran representados en el extenso término "participación". La tabla 1 presenta un recuadro con este fin. Muestra que la participación, aunque puede llegar a desafiar los modelos de dominación, también puede ser un medio a través del cual las relaciones de poder existentes acaben enquistadas y reproducidas.

La tercera etapa es reconocer que la participación y la no-participación, aun cuando siempre reflejan intereses, no siempre lo hacen en un debate abierto. Tanto la percepción de los intereses de la población como sus criterios para poder expresarlos o no, reflejan relaciones de poder. La no-par-

ticipación o la participación siguiendo los criterios de otras personas, puede en realidad estar reproduciendo la subordinación. La Figura 1 muestra algunas de las dinámicas dentro de la participación, señalando que la forma y función de ésta, en sí misma se convierte en un foco de lucha.

Si la participación significa que los que no tienen voz tengan una, deberíamos esperar que esto traiga consigo algún conflicto. Se desafiarán las relaciones de poder, tanto dentro de cada proyecto individual como en la sociedad. La ausencia de conflicto en muchos de los programas que son supuestamente "participativos", es algo que debería despertar nuestras sospechas. El cambio es doloroso. Y por encima de esto, el frente blando que domina en muchas discusiones acerca de la participación en el desarrollo, debería en sí mismo provocar interrogantes: ¿A qué intereses sirve esta "apolítica", y qué intereses reprime?

Agradecimientos

Gracias a Ken Cole, Marion Glaser, Charlotte Heath, Tone Lauvdal, Arthur Neame, Jane Oliver, y Romy Tiongo por sus comentarios en borradores del presente artículo.

Notas

1 Punto realizado por Judith Turbyne (1992).

2 Tomado de Tiongo y White (en curso).

3 Development Alternatives with Women for a New era (DAWN) - ver Sem y Grown (1987).

4 Este uso del "interés práctico" se basa en Molyneux (1985).

5 Para una discusión más completa de este punto ver Gaventa (1980).

6 Para una discusión completa de estas tácticas ver Scott (1985).

Bibliografía

Buvinic, M., "Projects for women in the third world: explaining their misbehaviour", *World Development* 15(5), 1986, pp. 653-64.

Duan, J., *Western Political Theory in the Face of the Future*, CUP, Cambridge, 1979.

Gaventa, J., *Power and Poworlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachain Valley*, OUP, Oxford, 1980.

Molyneux, M., "Mobilisation without emancipation? Women's interests, the state and revolution in Nicaragua", *Feminist Studies* 11(2), 1985, pp. 227-54.

Scott, J., *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, Londres, 1985.

Sem, G. and C. Grown., *Development, Crises and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives*, Earthscan, Londres, 1987.

Tiongo, R, and S. White, *Doing Theology and Development: Meeting the Challenge of Poverty,* St Andrews Press, Edimburgo.

Turbyne, J., *Participation and Development*, unpublished mimeo, University of Bath, Bath, 1992.

Este artículo fue publicado por primera vez en *Development in Practice*, volumen 6, n° 1, 1996.

¿Aves del mismo plumaje? La implementación del Desarrollo Humano Sostenible por parte del PNUD y Ayuda en Acción (Action Aid)

Lilly Nicholls

¿Una solución realista o una ilusión?

Los noventa han sido años de desafío para el desarrollo mundial. Cada vez es más evidente que, aunque ha habido un crecimiento enorme desde la Segunda Guerra Mundial,[1] la mayoría de lo que realmente es progreso ha estado muy concentrado. El crecimiento ha estado caracterizado por un precario nivel de vida para muchos de los más pobres del mundo y la creciente desigualdad entre "los que tienen" y "los que no tienen".[2] Paralelamente a la persistente pobreza y creciente marginalidad, la comunidad internacional del desarrollo ha sido debilitada por la impaciente territorialidad, burocratización y naturaleza de auto-engaño de los actuales sistemas de cooperación y ayuda externa (Ferguson 1990; Hancock 1991; Sachs 1992). Finalmente, el desarrollo internacional ha llegado a lo que algunos ven como un impasse teórico. Esto se debe a que somos más conscientes de nuestro incompleto conocimiento sobre los procesos de desarrollo. También es debido al desencanto con los ideales Keynesianos de planificación estatal centralizada y a los modelos de crecimiento neoliberales de orientación de mercado (ver Moore y Schmitz 1995, a pesar que Schuurman 1993 sostiene que el impasse ha sido superado).

En este contexto surgieron las ideas del Desarrollo Humano Sostenible (Sustainable Human Development - SHD) y del Desarrollo Centrado en el Pueblo (People-Centred Development - PCD). Éstas estuvieron muy presentes en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de 1995, donde 134 Estados nacionales exhortaron a "colocar al pueblo en el centro del desarrollo" (Declaración de Copenhagen 1995). También aparecen en declaraciones de la OCDE que definen su misión como "el progreso hacia el logro

del Desarrollo Humano" (OCDE 1996). Aun cuando el PNUD no inventó las ideas del SHD/PCD, sus Informes sobre el Desarrollo Humano las han promovido como una alternativa al paradigma del desarrollo capaz de desafiar el *status quo*.

El PNUD define el SHD/PCD como "el proceso de incrementar las capacidades y opciones de las personas para que puedan satisfacer sus propias necesidades" (PNUD 1990-97):

> El Desarrollo Humano Sostenible es un nuevo paradigma de desarrollo, el cual, no solamente genera crecimiento económico, sino que lo distribuye equitativamente; esto regenera el medioambiente más que lo destruye y da prioridad a la población para fortalecerla más que marginarla. Tiene como prioridad a los pobres... y les permite participar en aquellas decisiones que les afectan (Speth 1994: 5).

La innovación del SHD/PCD radica en su capacidad para ir más allá de la dicotomía Estado-versus-mercado, argumentando que el centro de todo desarrollo debería ser la persona. Ésta debería ser vista no sólo como "el medio" sino también como "el fin". El paradigma SHD/PCD es único en el sentido de que, al hacer énfasis en el bienestar del pueblo en lugar de en los ingresos, consumo o productividad, busca trascender los modelos economicistas como instrumentistas del desarrollo. Además de ser un nuevo paradigma,[3] el SHD/PCD es un marco promisorio donde se podrían consumar políticas incluyentes y reformas institucionales. Propone una vía para construir un sistema nuevo y fortalecido de cooperación internacional de desarrollo que esté basado en los ideales de una mejor coordinación, un diálogo político sereno sobre el "sólido gobierno", la equidad, la auténtica colaboración entre el Norte y el Sur, y la participación activa y el fortalecimiento de los más pobres.

Las ideas del SHD/PHD pueden ser atrayentes, pero la pregunta clave es si este paradigma puede ser implementado en los países más pobres del mundo (en este caso Uganda) donde más se necesita. ¿Pueden las agencias multilaterales como el PNUD, y también las ONG internacionales mucho más pequeñas y menos burocráticas como Ayuda en Acción, trasladar los componentes más ambiciosos del SHD/PCD a la práctica?

A pesar de la numerosa literatura sobre desarrollo humano, muchos de los escritos de los eruditos se han concentrado bien en torno a los indicadores (y específicamente en los méritos estadísticos del Índice de Desarrollo Humano), bien en las complejidades conceptuales y la contribución de las teorías de Sen a las propuestas del SHD/PCD. Al mismo tiempo, la mayoría de las publicaciones sobre la política de organizaciones

internacionales como el PNUD se han centrado principalmente en la originalidad de las ideas del SHD/PCD comparadas con los modelos de desarrollo orientados por el mercado o de planificación central. Han tratado de convencer a la comunidad internacional de que se acerquen más hacia el modelo de desarrollo humano. Desafortunadamente, ni las publicaciones académicas ni las de las organizaciones internacionales han cuestionado la validez conceptual o la "operacionalidad" de las propuestas del SHD/PCD. No ha habido análisis críticos y profundos acerca de cómo las agencias de desarrollo están llevando estas ideas a la práctica, o de las limitaciones que han enfrentado en la vida real, en lo político, socio-económico, institucional y organizativo.

Un examen más inclusivo del tema es presentado en mi tesis doctoral (Nicholls 1998), que está basada en investigaciones de campo y en extensas entrevistas en los EE.UU., Europa y Uganda. El principal hallazgo de este artículo es que, a pesar de los firmes esfuerzos del PNUD y de Ayuda en Acción para implementar el SHD/PCD a todos los niveles, ambas agencias tuvieron que replantearse los procesos de desarrollo y sus propias capacidades. En definitiva, ambas tuvieron que dejar a un lado las metas claves del SHD/PCD. Ello se debió a las deficiencias conceptuales del paradigma y a las tensiones entre, por un lado, los intereses organizativos y, por el otro, la agenda del SHD/PCD.

Desentrañar el SHD y el PCD

Las arenas movedizas de la teoría

El primer descubrimiento significativo es que, a pesar de ser un concepto novedoso, de simple agenda institucional y política, lo abstracto del paradigma y su naturaleza indefinida, además de su ambigüedad ideológica y sus tensiones internas, hacen que sea extremadamente difícil convertirlo en una estrategia de desarrollo, al mismo tiempo, integral y concreta.

El primer grupo de problemas se debe a dos factores capitales. En primer lugar, el perfil de capacidades (capabilities approach), del cual el paradigma toma gran parte de su fuerza teórica, es esencialmente un marco filosófico que comprende principios complejos y abstractos: por ejemplo, las capacidades, los funcionamientos generales, los funcionamientos primitivos y evolucionados, el bienestar, tener poder económico, sentirse liberado del bienestar, la libertad de acción, la información para la acción, los derechos de acceso, el derecho a comercializar, el derecho a acceder a bienes propios, el poder efectivo, el control de procesos, y la opción de presentar hechos opuestos a los declarados por terceras partes. De hecho,

su pionero, Amartya Sen, afirma que este paradigma no fue concebido teniendo presente que sobre su base se concretaría una estrategia de desarrollo o un plan de acción. En segundo lugar, el perfil nunca ha sido enteramente aclarado y, por lo tanto, sus verdaderas conexiones, fuerzas, prioridades o los efectos múltiples de sus diferentes capacidades (la posibilidad para hacer esto o aquello) y sus variados componentes nunca han sido establecidos. En consecuencia, como sus propios promotores reconocen, existe una brecha importante entre el SHD/PCD como teoría y como estrategia de desarrollo realista y plan de acción:

> Parece haber una brecha entre la concepción del Desarrollo Humano de Sen y su posibilidad de ejecución. Hasta ahora tenemos por un lado un perfil intensamente teórico de Sen, y por el otro un nidal de prácticas que carece de alcance teórico. Nunca ha habido una coordinación entre ambos, y la posibilidad de lograrla ha suscitado tremendos debates.[4]

Otra limitación conceptual que ha socavado la tentativa de llevar el SHD/PCD a la práctica es su absoluta vaguedad. Por ejemplo, los profesionales en desarrollo de Uganda estaban preocupados dado que “el significado del SHD/PCD es tan amplio y nebuloso que casi todas las intervenciones podrían enmarcarse dentro de él”. Estas críticas no estaban restringidas a los trabajadores de campo. Un consultor del PNUD de la Oficina de Informes de Desarrollo Humano (HDRO), se quejó de que esto era “casi como la maternidad, no hay nada en ella a lo que uno pudiera oponerse”.

Una deficiencia conceptual final es que la ambigüedad ideológica y las contradicciones internas dentro del SHD/PCD han complicado su conversión en una estrategia amplia, aunque concreta. Su ambigüedad ideológica está basada, mayoritariamente, en su ecléctica adopción de las numerosas y, por lo general, opuestas ideologías y doctrinas de desarrollo. Ésta se extiende desde la propuesta de capacidades de Sen y la propuesta de necesidades básicas como centro del espectro, y la teología de la liberación y el concepto de fortalecimiento de capacidades de Paulo Freire por la izquierda a los ideales neoliberales de liberalización de mercado por la derecha. Los propios escritos de Sen pueden ser también ideológicamente ambiguos. Por ejemplo, en publicaciones anteriores elogia la incursión del Estado en las actividades económicas y las medidas reguladoras, tales como el control de las actividades de comercio, el subsidio a los alimentos y el racionamiento directo. Hacia mediados de los años noventa sus escritos son acerca de los “incentivos de mercado”, en lugar de “incentivos a la acción pública”, y advierte sobre la ineficacia de los controles y

regulaciones gubernamentales.[5] A pesar de que la nebulosa ideológica del paradigma del SHD/PCD (y la confusión causada por las cambiantes posiciones de sus seguidores fundamentales) rara vez es mencionada en público, algunos miembros del PNUD ya admiten el problema. Éstos han expresado su preocupación por las implicaciones prácticas de "coger valores socialistas, mezclarlos con ideas de orientación de mercado y querer que salga bien".[6]

En principio, no hay ninguna razón por la que una ideología o doctrina no pueda estar ligada a otra, pero cuando estas ideas se traducen en estrategias y políticas pueden surgir serias tensiones. Una muestra típica de estas tensiones se aprecia en los llamamientos simultáneos del Informe de Desarrollo Humano (Human Development Report - HDR) en favor de la protección de la propiedad privada, y de la redistribución de la riqueza y los bienes, incluyendo la reforma agraria. En teoría, estas dos ideas pueden no excluirse la una a la otra, pero en contextos donde la propiedad de la tierra está muy concentrada, en la práctica producen desequilibrios y tensiones. Sin embargo, los padres del paradigma SHD/PCD han mantenido un largo silencio acerca de su vaguedad conceptual, su naturaleza indefinida, el persistente abismo entre la teoría y la práctica, y sus inherentes tensiones ideológicas.

Los resultados a nivel de campo mostraron que las acciones del PNUD y de Ayuda en Acción en Uganda sumaron confusión conceptual y dificultades prácticas al paradigma del SHD/PCD. En el PNUD, parece haberse ocasionado un considerable perjuicio con la decisión de promover definiciones y fundamentos en torno al desarrollo humano (predeterminado en Nueva York) de forma coactiva y vertical.[7] El personal de las oficinas nacionales del PNUD se sintió excluido y "arrinconado" por la oficina central. El vacío de liderazgo para explicar el nuevo paradigma y la confusión del PNUD fue agravada por otros factores. En primer lugar, el PNUD tendió a forzar el paradigma (por ejemplo se agregó "sostenible" a la frase "desarrollo humano" de forma tardía, principalmente para agradar al recién llegado y convencido ambientalista James Gustave Speth). En segundo lugar, el PNUD introdujo nuevos términos (como Seguridad Humana, Capital Social, Desarrollo Preventivo) y medidas cuyas exactas conexiones con el desarrollo humano nunca han sido completamente explicadas, pero que ayudan a mantener una cierta expectativa sobre los HDR (al HDI original se han adherido el Índice de Libertad Política - PFI, el Índice de Pobreza Humana - HPI, el Índice de Desarrollo Relacionado con el Género - GDI, y la Medida de Fortalecimiento de Género - GEM). Lamentablemente, la imposición vertical del SHD/PCD, junto con los cambios realizados en la definición del paradigma, han ensombrecido aún más

el ya ambiguo y nebuloso significado y posición ideológica del SHD/PCD.

Ayuda en Acción nunca pudo lograr realmente un acuerdo interno sobre el significado del SHD/PCD, o sobre la conveniencia de adoptar este perfil. Muchos de sus socios, los departamentos de marketing y financiación, y los directores de ciertas áreas de desarrollo, querían mantener el perfil tradicional de la ONG de alivio de la pobreza a través del suministro de servicios sociales. Este perfil tiene resultados predecibles, ya que en el pasado ha logrado éxitos y generosas donaciones. El análisis orientado más intelectualmente, los especialistas técnicos y un pequeño grupo de directores de campo, favorecieron el cambio hacia un mayor trabajo de presión política y hacia las prácticas descentralizadas y participativas asociadas con las ideas del SHD/PCD.[8] Incapaz de resolver esta disyuntiva conceptual, Ayuda en Acción comenzó a realizar grandes reformas programáticas y organizativas sin un consenso interno acerca de una visión compartida del desarrollo y sin fundamentos de desarrollo claramente definidos. Visto de forma positiva, Ayuda en Acción nunca recurrió a imponer definiciones preestablecidas o principios verticales a su personal de campo. Al contrario que el PNUD, no necesitó intentar resolver las deficiencias conceptuales o las ambigüedades ideológicas del paradigma SHD/PCD. Más aún, mi investigación reveló que dentro de Ayuda en Acción las ideas del SHD/PCD también eran vistas como "importadas desde el Norte". El personal de campo sintió que, virtualmente, el SHD/PCD no les pertenecía, y que solamente poseían un escaso conocimiento sobre su significado. Por lo tanto, el principal problema de Ayuda en Acción no era solamente el tener que poner un paradigma de desarrollo abstracto y ambiguo en práctica, sino, además, la ausencia de una teoría que lo acompañara. Es decir, estaba implementando intervenciones de desarrollo carentes de un contexto teórico y que no estaban suficientemente arraigadas en un marco conceptual compartido. El personal no llegó a involucrarse con estos niveles de abstracción, y no logró establecer conexiones sectoriales y regionales ni obtener lecciones de políticas generales desde la perspectiva de su trabajo.[9]

El desplazamiento del SHD/PCD en Uganda

Las complejidades conceptuales, las deficiencias, y la administración que las dos agencias realizaron del paradigma SHD/PCD complicaron su transferencia e integración. Pero las dificultades no terminan aquí. Hubo una fuerte tendencia por parte de PNUD y Ayuda en Acción a perseguir sus propios intereses organizativos, cualesquiera que fuesen: por ejemplo, hacer lo que es más fácil y posible, incrementar sus propios mandatos y el control de los procesos de desarrollo, apaciguar poderosos intereses empresariales o

encubrir los errores y complejidades de los procesos de desarrollo. Cuando estos intereses entraron en conflicto con las metas fundamentales del SHD/PCD, la agenda del SHD/PCD terminó siendo desplazada.

Contratiempos a nivel político y de coordinación

A nivel global, el PNUD se ha acostumbrado a utilizar la atención internacional generada por su HDR y el WSSD para abogar por propuestas de política moderadas pero innovadoras: entre otras la Tasa Tobin a la especulación monetaria internacional y el Compacto 20/20 que hace un llamamiento a los gobiernos donantes y receptores con relación a los gastos en desarrollo social. Otras propuestas políticas más audaces y anti-hegemónicas, incluyeron la introducción de una Red de Seguridad Social Global, cuyos fondos podrían recaudarse de impuestos al ingreso de los países más ricos. El PNUD también hizo un llamamiento a favor de la creación de un Consejo de Seguridad Económica que garantice el derecho al voto de los países más pobres y de la introducción de mecanismos globales para hacer frente al comportamiento monopolista, proteccionista o contaminante, el elevado gasto militar, las violaciones de los derechos humanos y la corrupción por parte de los Estados.[10] Esta ambiciosa agenda política global se enfrentó con una importante resistencia política por parte de los países poderosos del G-77 (siendo los más importantes China, India, Nigeria y Argelia), quienes pusieron objeciones al concepto de "buen gobierno" y a la desmilitarización, que también formaban parte del programa. Sus objeciones se basaban en la creencia de que dichas metas amenazaban la soberanía nacional y los derechos adquiridos, que podrían desembocar en la imposición de condiciones por parte del Norte, y que representaban un intento de los donantes de reemplazar las transferencias financieras y tecnológicas por una ayuda "blanda".Un miembro de la Misión Permanente de la India ante la ONU explicó la oposición del Sur de la siguiente manera:

> Los países en vías de desarrollo no quieren un programa de gobierno-pobreza. Tienen gobiernos capaces de trabajar por sus propios medios. ¿Qué puede enseñarle un país nórdico de 4 millones de personas, sobre gobernar, a un país como la India con 950 millones? Lo que los países en vías de desarrollo quieren son transferencias tecnológicas, no donantes que profundicen en áreas "blandas". [11]

En lugar de acudir al rescate del PNUD, las otras agencias de la ONU se unieron a la resistencia del G-77, insistiendo en que el PNUD se había excedido en su mandato. El PNUD, como proveedor de cooperación técnica, no tenía la competencia para proponer que una agenda tan ambiciosa

de reformas políticas e institucionales a nivel global fuera incluida en la WSSD. Al Departamento de Política de Coordinación y Desarrollo Sostenible del Secretariado de la ONU le molestó especialmente la publicidad generada por la audaz propuesta del PNUD. Llegó a convencer al Secretario General de la ONU de que el PNUD había sobrepasado sus límites y de que su influencia en los debates políticos preparatorios de la WSSD debía verse reducida.[12]

Dentro de Uganda, los esfuerzos del PNUD para estimular el diálogo político a nivel nacional sobre los asuntos del SHD/PCD, se enfrentaron con una oposición igual, o incluso más feroz. Es interesante comprobar que las críticas más duras a los esfuerzos del PNUD por lograr un papel de liderazgo político provinieron de las otras agencias de la ONU, muchas de las cuales vieron al PNUD como un "usurpador" de sus propios mandatos. Argumentaron que el PNUD no tenía ni el "peso", ni los recursos, ni la influencia, ni la experiencia para llevar a cabo semejante tarea. Como el Director Económico del Banco Mundial en Uganda cándidamente apuntó:

> Una cosa es ser líder, y otra reclamar que se es líder. ¿Dónde está la capacidad técnica y de reflexión? Los Informes de Desarrollo Humano formulados con la ayuda de académicos en Nueva York no establecen necesariamente, ni la influencia política, ni la experiencia del PNUD en el ámbito de un país.[13]

Por lo tanto, el PNUD se encontró, sin darse cuenta, en medio de tensiones políticas Norte-Sur sobre el derecho de la comunidad de donantes internacionales a impulsar una agenda global de "buen gobierno", y acosado por las luchas internas de la ONU y las recriminaciones de las demás agencias acerca de su limitada influencia política y capacidad analítica. Consecuentemente, el PNUD no tuvo más remedio que reducir su papel de activismo político dentro del WSSD y abandonar las propuestas más ambiciosas de su amplio programa. Por el camino se quedaron sus planes de difusión del Índice de Libertad Política, sus llamamientos a una democratización de la ONU y su denuncia de los Estados y corporaciones que no contribuyen al cumplimiento de las metas del SHD/PCD de responsabilidad, igualdad, democracia y paz social.

Según la declaración de Ayuda en Acción de 1992, una de las piedras angulares de su misión es influir en los debates políticos de importancia, convirtiéndose en una ONG más global, analítica y de peso (Griffiths 1992). A mediados de los años noventa, Ayuda en Acción había establecido departamentos de presión política (*policy advocacy departments*) en su sede central de Londres y en otras de sus oficinas nacionales. A pesar de

esto, a finales de 1997, después de varios intentos fallidos y de numerosos esfuerzos vanos para iniciar su trabajo de presión, aún tenía que ratificar su última Estrategia de Presión (*advocacy strategy)*. Ayuda en Acción todavía debía alcanzar un acuerdo sobre dos o tres temas cruciales: los destinatarios de la estrategia, y los objetivos específicos que esta política buscaría. A comienzos de 1998, después de ocho años y cuatro intentos de reestructuración con el fin de crear un departamento de presión política eficiente y centralizar este tipo de trabajo, el Departamento de Presión de Ayuda en Acción tuvo que ser nuevamente disuelto. De su antiguo personal, muchos, incluyendo el jefe del departamento, se habían ido, y la ONG estaba, todavía, intentando ajustar e implementar una estrategia de presión política (Ayuda en Acción 1997).

Las razones básicas por las que Ayuda en Acción tiene dificultades para activar el análisis político y el trabajo de presión son múltiples y complejas, pero dos limitaciones destacan. La primera, porque es mucho más pequeña que el PNUD y no tiene acceso oficial a los foros intergubernamentales; nunca ha logrado – y probablemente nunca logrará – el perfil internacional del PNUD, el cual ha sido ganado a través de sus conferencias y publicaciones. Además, Ayuda en Acción, al haberse especializado en proveer servicios sociales para las poblaciones rurales, ha concentrado su trabajo mayoritariamente en restringidas áreas de desarrollo rural (*Development Areas* - DA), donde, y hasta hace poco tiempo (por lo menos en Uganda) no había mucho gobierno del que hablar. En consecuencia, Ayuda en Acción nunca ha establecido una presencia significativa en las capitales, ni ha tenido el acceso a los gobiernos oficiales del que tradicionalmente ha gozado el PNUD en los países pobres como Uganda. Pese a la falta de perfil internacional o nacional y de acceso a estos niveles, es cierto que muchos de los miembros del personal de Programas Rurales son expertos sectoriales (es decir, maestros, enfermeras y agrónomos). Estas personas están más preparadas para aportar a la comunidad servicios de salud y educación que para el trabajo de presión política, o para la evaluación de las implicaciones que sus intervenciones específicas a nivel “micro” tengan para el trabajo de política.[14] El problema no es solamente que buena parte del personal de Ayuda en Acción que trabaja en un país como Uganda carezca del marco conceptual o la destreza suficiente para analizar los temas del desarrollo e influir en más amplias políticas y debates gubernamentales, también carecen de tiempo, datos y acceso a las altas jerarquías, o del deseo político de hacerlo en un país donde los trabajadores de desarrollo constituyen parte de la élite, o donde las heridas que dejaron las tensiones religiosas y tribales del pasado todavía están abiertas, y por lo tanto enfrentarse al *status quo* puede ser una empresa arriesgada.[15]

La otra limitación que ha socavado sus aspiraciones de presión política, tanto a nivel global como nacional, es la resistencia política entre sus propios dirigentes. Algunos ven la creciente presencia de la organización en el ámbito de la discusión política como potencialmente ofensiva para sus filantrópicos y moderados contribuyentes. Los dirigentes han fijado un techo restrictivo del diez % del total de fondos que pueden ser destinados al trabajo político por parte de Ayuda en Acción[16].

Contratiempos a nivel de programa y de campo

Si las presiones políticas, las tensiones Norte-Sur, las batallas campales y su limitada capacidad e influencia organizativa no permitieron al PNUD y a Ayuda en Acción jugar un papel de liderazgo y una mayor coordinación en la influencia de políticas de desarrollo global y gobierno: ¿Qué podemos decir de su efectividad en la implementación de los perfiles SHD/PCD a nivel de programa y a nivel de campo en Uganda?

Hablando en términos generales, ambas agencias han progresado significativamente en integrar la propuesta del SHD/PCD en las estructuras organizativas y programáticas dentro de Uganda y fuera de ella. Dentro del PNUD, 40 programas estatales han llevado a cabo Informes de Desarrollo Humano a nivel nacional, muchos de los cuales involucraron a una amplia gama de actores nacionales gubernamentales y de la sociedad civil. Todas las oficinas de campo se han mostrado más proclives a un perfil de desarrollo más descentralizado, programático y global. Todos los programas del PNUD han incrementado el porcentaje de proyectos que son ejecutados en el ámbito nacional, y comenzaron a orientar sus intervenciones de desarrollo hacia lo que el PNUD considera los elementos claves del SHD/PCD. Éstos, en el idioma inglés, son las llamadas cuatro "E": Empleo, Equidad, Emancipación (*Empowerment*) y *Environment Regeneration* (regeneración medioambiental) (PNUD 1995). En Ayuda en Acción, el cambio hacia las metas de tipo Desarrollo Humano, ha sido logrado a través del incremento de la complementariedad entre el trabajo a nivel de área (DA) y la actividad de influir en las políticas nacionales y globales; a través de la formulación de programas de país integrados en lugar de hacerlos sectoriales y fragmentados; con la contratación de personal ugandés en lugar de extranjero; mediante el fortalecimiento de las ONG indígenas; y a través de la reducción de sus propias actividades operacionales, para permitir a los beneficiarios estar más involucrados en la formulación, implementación y evaluación de los programas (Twose 1994). A pesar de estos logros, la implementación del SHD/PCD por parte de ambas agencias a niveles programáticos y de base en Uganda, muestra algunas tendencias preocupantes. Yo me centro en dos aspectos: su promoción de la igualdad y su inten-

ción de llegar a los más pobres entre los pobres, y sus esfuerzos por fomentar un mayor sentimiento de propiedad, participación y emancipación entre los beneficiarios ugandeses.

Promoviendo la igualdad y llegando a "los más pobres entre los pobres"

Estableciendo nuevas contrapartes con las ONG de Uganda y las Organizaciones Comunitarias (*Community-Based Organisations* – CBO), y creando numerosas actividades generadoras de ingreso a nivel de campo, el programa del PNUD en Uganda ha logrado claramente importantes avances en lo que se refiere a trabajar de forma más directa con las comunidades pobres. Esto no es una proeza pequeña para una organización intergubernamental, la cual hasta hace muy poco tiempo, virtualmente canalizó todas sus finanzas por las vías ministeriales de los gobiernos centrales. Aun así, en la mayoría de los programas apoyados por el PNUD que visité[17], descubrí que, dado que la ayuda requiere que los beneficiarios se organicen en grupos, son a menudo los que están en mejores condiciones (esto es, quienes tienen bienes, mejor nivel de educación y acceso a información o a influencia política) quienes directamente monopolizan los beneficios de los proyectos apoyados por el PNUD, o quienes logran posicionarse como intermediarios entre el PNUD y los pobres. Para colmo de males, los casos de incompetencia de las ONG o CBO ejecutoras, de conflictos comunitarios, de "captura" por parte de intermediarios ricos, o de malversación y corrupción dentro de los grupos beneficiarios, a menudo pasaron inadvertidos. Esto ocurrió porque el PNUD tiene una muy limitada presencia rural, y a menudo emplea expertos en desarrollo con sede en Kampala que pasan poco tiempo viviendo e interactuando con los beneficiarios de los proyectos, o supervisando sus actividades.

Dado que los trabajadores de Ayuda en Acción dedicaron un tiempo considerable a las áreas rurales, y dado que las ONG están orientadas en su trabajo también hacia las poblaciones rurales, estas conductas depredadoras han podido evitarse en un gran porcentaje entre los grupos beneficiarios, no teniendo la experiencia que (desafortunadamente) ha vivido el PNUD. Sin embargo, y repitiendo, los proyectos de Ayuda en Acción que visité (principalmente programas de extensión agraria, agua, salud, crédito y ahorro, o proyectos para grupos de mujeres y comités de gestión escolar)[18] atraían, en su mayoría, a los miembros ricos de la comunidad. (Por su misma naturaleza, algunos de estos proyectos presuponían que sus miembros debían tener acceso a una tierra que se pudiera mejorar, o algún capital inicial o dinero para colocar en un fondo de ahorros. Si no, debían poseer un nivel de educación relativamente alto y a la vez el tiempo suficiente para benefi-

ciarse de la capacitación en salud materna y sanidad, educación escolar o planificación de proyectos). Inevitablemente, esto supuso que la población más pobre de la comunidad estaba excluida de este tipo de actividades. Personas sin bienes, sin educación, marginados o demasiado ocupados o enfermos no podían participar en tales actividades, o quizá demasiado cohibidos incluso para aproximarse a "personas tan ocupadas e importantes como los trabajadores de Ayuda en Acción". Como dijo un gerente de Ayuda en Acción en Uganda, una ONG no puede centrar su atención en los individuos más pobres y más desposeídos de la comunidad, dado que es mucho más difícil lograr resultados rápidos y concretos si uno trabaja con aquellos que viven en áreas remotas, tienen pocos recursos, responden lentamente y, algunas veces, solamente a la caridad.

Promoción de la propiedad, la participación y la emancipación entre los ugandeses

Con respecto a alentar el sentido de la propiedad, una mayor participación e incentivar a los beneficiarios, el PNUD en Uganda reemplazó exitosamente muchos de sus costosos asesores técnicos expertos extranjeros por consultores nacionales. Lo logró intensificando el uso de su Ejecutoria Nacional (*National Execution* - NEX). Hoy el PNUD es mucho más proclive a que el gobierno ugandés o las ONG de base ugandesa sean los ejecutores de sus proyectos. A pesar de estos avances, al PNUD le falta todavía un largo camino hasta que pueda decir que considera a sus contrapartes ugandesas como auténticos socios. Por ejemplo, de acuerdo a los planificadores y asesores del gobierno ugandés, el PNUD tiene todavía dificultades para incorporar funcionarios del gobierno de Uganda al inicio de la formulación de proyectos. Éste, además, tiende a proponer sus propias ideas (generalmente de forma muy clara) y a "enviar documentos ya finalizados de proyectos al gobierno ugandés", en lugar de trabajar dentro de los parámetros de los esfuerzos de desarrollo gubernamental ya existentes.[19] Debido a la escasez de recursos y de personal capacitado, e incluso a la baja moral dentro de los servicios públicos de Uganda, el PNUD es considerado por el gobierno de Uganda más como una fuente adicional de salarios, de oficinas bien equipadas y de coches "cuatro por cuatro", que como una ayuda por sus conocimientos técnicos o capacidad para cooperar en la realización de las imprescindibles reformas políticas o institucionales. Muchos proyectos de ayuda del PNUD, por ejemplo, fueron paralizados debido a la oposición de los funcionarios del gobierno local a integrarse en los Comités de Selección de Proyecto, a menos que para ello se les pagara una remuneración extra de "participación" o de "transporte".

¿Y sobre los esfuerzos del PNUD para aumentar la participación de los pobres en los procesos de desarrollo? Muchos de los beneficiarios se quejaron de que el PNUD, invariablemente, llegaba a sus comunidades con ideas preconcebidas que eran irreales (por ejemplo, querían que los campesinos diseñaran sus propias propuestas de proyecto o que realizaran sus propias evaluaciones). Otras ideas no resultaron populares (por ejemplo, la prohibición de los beneficios financieros individuales en áreas donde el acceso al capital inicial era el mayor impedimento que afrontaban los pobres; o pedir a los beneficiarios que se organizaran en grupos en una sociedad donde, en el pasado, las diferencias sociales y tribales eran extremas, así como también lo eran las divisiones políticas y religiosas y donde, por lo tanto, pretender la colaboración fuera del ambiente familiar o tribal era algo demasiado arriesgado). Muchos de los involucrados en los proyectos del PNUD optaron por no participar, o por eludir sus responsabilidades. Éstos comprendieron que tenían un control limitado sobre sus iniciativas y que los beneficios serían mínimos. Lejos de estar incentivados, el pequeño grupo de participantes que aún quedaba se sintió abandonado y con el peso agobiante de tener que completar el proyecto en solitario.[20]

En el caso de Ayuda en Acción Uganda, la participación de los beneficiarios en las actividades del proyecto fue planificada de forma mucho más sistemática y cuidadosa. Por ejemplo, en el área de desarrollo de Buwekula, donde yo conduje la mayor parte de mi trabajo de campo, Ayuda en Acción había establecido y capacitado Comités de Desarrollo Parroquiales (PDC) que habían sido elegidos por la comunidad, y estaban destinados a identificar las necesidades de desarrollo comunitarias. El comité también formuló las ideas del proyecto, diseñando los indicadores y sus métodos de evaluación. La idea de crear los PDC fue, sin duda, motivada por un deseo auténtico de aumentar la participación y el sentimiento de propiedad del proyecto por parte de los beneficiarios. En la práctica, las cosas resultaron absolutamente diferentes. Las áreas rurales de desarrollo de Ayuda en Acción continuaron trabajando bajo la estricta planificación y el calendario presupuestario diseñados en Londres y Kampala, en lugar de dar a los PDC el tiempo necesario para asimilar la capacitación de planificación de proyectos. En lugar de seleccionar cuidadosamente los proyectos de su comunidad, el proceso participativo de los PDC en la identificación y formulación fue abruptamente interrumpido por Ayuda en Acción, que estaba decidida a cumplir sus fechas topes.[21] Además de las presiones de la fecha tope, y dado que Ayuda en Acción Uganda sintió que una estructura estandarizada del desarrollo sería más fácil de poner en marcha y controlar, procedió a crear PDC (o sus equivalentes) en varias áreas de desarrollo, sin siquiera haber llevado a cabo un estudio en pro-

fundidad sobre su viabilidad.[22] Tampoco, de acuerdo a los mismos beneficiarios, se dio a las comunidades la opción de usar los mecanismos institucionales existentes, como por ejemplo el Consejo de Resistencia gubernamental (*Resistance Coucils* – RCs, que más tarde se llamarían Consejos Locales *Local Councils* – LC). Sólo mucho más tarde se hicieron evidentes las consecuencias negativas de estas decisiones unilaterales. Los recién creados PDC comenzaron a protestar, argumentando que su trabajo era visto como un duplicado parcial del trabajo del gobierno de Uganda, y que los RC/LC gubernamentales a nivel local se negaban a poner su dinero en proyectos de los PDC. Además, muchos miembros de los PDC eran personas ya involucradas activamente en el trabajo de los RC/LC, y con una limitada capacidad administrativa, acceso al transporte y tiempo para asistir a las reuniones o supervisar proyectos comunitarios adicionales. Nadie sabe ver cómo las controvertidas PDC de Ayuda en Acción podrán sostener sus actividades y financiar y justificar su existencia frente al gobierno local ugandés una vez que la ONG desaparezca de escena.

Retrospectivamente, parece se han sacrificado las metas fundamentales del SHD/PCD (como llegar a los más pobres o alentar la propiedad, la participación y la emancipación de los pobres), cuando han entrado en conflicto con intereses organizativos. Por lo tanto, la implementación del SHD/PCD por parte de ambas agencias ha sido desvirtuada a causa de deficiencias conceptuales, resistencia política, y por las propias limitaciones e intereses de las organizaciones.

Conclusión: la necesidad de autocrítica y aprendizaje

El análisis de este artículo sobre los esfuerzos del PNUD y Ayuda en Acción para implementar las propuestas SHD/PCD ofrece muchos elementos de interés:

1 Dentro del quehacer humano, siempre está latente la diferencia entre nuestros ideales (es decir, la teoría) y la realidad (es decir, la práctica). Éste fue el caso del SHD/PCD. A pesar de la innovación teórica y el audaz potencial político de este paradigma, las diferencias conceptuales, las propias capacidades limitadas de las dos agencias y el conflicto de prioridades, acabaron desvirtuando las metas, lo que hizo aún más difícil aproximar la teoría a la práctica.

Es importante comprender, naturalmente, que las tendencias descritas aquí no deberían ser interpretadas como actuaciones rígidas o parte de un

comportamiento completamente predecible. Por lo tanto, de ninguna forma sostengo que deba existir un solo interés organizativo, o que las agencias como el PNUD y Ayuda en Acción siempre conozcan o siempre persigan sus propios intereses organizativos. Lo que sugieren mis conclusiones es que normalmente hay numerosos intereses compitiendo dentro de las organizaciones (por ejemplo, el caso de los analistas y el personal técnico frente a la Junta Directiva de Ayuda en Acción, o los donantes del Norte promoviendo la agenda de "buen gobierno" contra la resistencia de los países del G-77 dentro de la ONU). Las organizaciones están capacitadas para seguir caminos alternativos, y no siempre siguen aquél que favorece a sus propios intereses inmediatos (por ejemplo las decisiones del PNUD y de Ayuda en Acción para descentralizar operaciones y ceder el control de las decisiones de programa a quienes trabajan a nivel de campo). Sus intereses no necesariamente serán siempre contrarios a las metas claves del SHD/PCD (por ejemplo, el interés de las dos agencias en promover el "buen gobierno" coincide con una meta fundamental del SHD/PCD).

2 Se reconoce que el PNUD y Ayuda en Acción han logrado importantes avances en la implementación de las propuestas del SHD/PCD, incluyendo la introducción de programas de desarrollo más integrados, descentralizados y ejecutados a nivel nacional. Éstos han contribuido, innegablemente, al alivio de la pobreza a través del trabajo de extensión agraria y los cursos de capacitación para la mujer, los asistentes sociales y los maestros. También han contribuido a ampliar la capacidad de desarrollo a través de la formación de grupos y del apoyo a actividades generadoras de ingreso y han ayudado en el suministro de servicios sociales vitales para las comunidades rurales pobres de Uganda. A pesar de estos logros, existen evidencias de peso que demuestran que el PNUD y Ayuda en Acción son vulnerables a las presiones políticas de los grupos de interés tradicionales, a las luchas territoriales, y a la necesidad de hallar constantemente un espacio para ellas mismas. Estas presiones, comunes a muchas agencias internacionales de desarrollo, parecen indicar que dichas organizaciones no son los agentes ideales para el cambio, ni los contrincantes de las relaciones de poder explotadoras, o del actual sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Siendo justa, debería enfatizar el hecho de que las observaciones de mi investigación están basadas en la actividad de dos organizaciones en un sólo país y durante un período de tiempo pequeño (principalmente 1993-98). Además, en la implementación del SHD/PCD, el PNUD y Ayuda en Acción se han abocado a una tarea hercúlea, la cual ninguna otra agencia internacional de desarrollo –o de hecho ningún gobierno– ha realizado

jamás. Sin ninguna duda, mi investigación consistía en poner al PNUD y a Ayuda en Acción ante el examen más duro posible. Yo diría, sin embargo, que es un examen justo, dado que ambas agencias sostienen ante los donantes y el público en general que han alcanzado las metas del SHD/PCD, como mejorar la igualdad y la coordinación entre donantes, y que están teniendo influencia en los debates políticos así como alentando una mayor posesión, participación y emancipación entre los más pobres.

3 En tercer lugar, es claro que los obstáculos que deben afrontar, en la implementación de las propuestas SHD/PCD, una gran organización intergubernamental y una ONG internacional, son más parecidos de lo que se podría suponer. Lo más notable es que ambas agencias colocan, en general, los intereses organizativos por encima de las metas esenciales del SHD/PCD, aunque existen otras similitudes. Por ejemplo, el personal de ambas agencias se aferró a la indeterminación conceptual del paradigma SHD/PCD, aun cuando Ayuda en Acción no trató de imponer definiciones preconcebidas o criterios como lo hizo el PNUD. Ambas agencias tuvieron dificultades al querer influir en una política más amplia y realizar debates para un "buen gobierno", si bien el PNUD tuvo mayor acceso a los foros globales y a los dirigentes nacionales que el que tuvo Ayuda en Acción. Ambas agencias sufrieron la resistencia política de intereses tradicionales. Ayuda en Acción, sin embargo, no se enfrentó con tantas presiones como el PNUD, con la territorialidad del sistema de la ONU, las presiones políticas de los gobiernos del Sur, y el oportunismo de los funcionarios gubernamentales locales. En contraste, el perfil operacional y directo de Ayuda en Acción le permitió controlar proyectos a nivel de campo. En pocas palabras, el trabajo del PNUD y de Ayuda en Acción es potencialmente complementario, dado que el primero actúa bien a nivel global y en el ámbito político, y el segundo es más efectivo a nivel de campo.

La pregunta que nos queda es: ¿Qué debe hacerse? Pero en esta historia no todo es pesimismo. Primero, un buen comienzo sería ser conscientes de las deficiencias conceptuales inherentes a toda idea que pretendemos llevar a la práctica. Después de todo, para poder superar las ambigüedades y tensiones de una teoría, éstas deben, en primer lugar, ser percibidas. Podemos limitar el daño evitando poner en práctica teorías de gran alcance hasta que no hayan sido suficientemente probadas. No deberíamos diseñar programas que son demasiado optimistas y complejos, o que dependen de un alto nivel de competencia, coordinación, o consenso. Éstos, generalmente, no existen o son difíciles de aprobar dentro de muchas organizaciones internacionales de desarrollo. También sería útil para los teóricos y profesionales trabajar de forma conjunta, colaborando con el personal de

campo y las contrapartes del Sur, con el fin de asegurar a estos últimos la propiedad de sus ideas y programas desde el comienzo. De la misma manera, debería asegurarse que las nuevas ideas y modelos puedan ser llevados a la práctica por las agencias de desarrollo existentes, asegurándose de que su implementación sea viable en los países pobres.

No obstante, no es suficiente cambiar el comportamiento de los teóricos y profesionales del desarrollo. También se necesitan cambios dentro de las agencias, los sistemas existentes de cooperación internacional para el desarrollo, y las sociedades mismas de los países en vías de desarrollo. Estas sociedades deben continuar trabajando hacia estructuras sociales y políticas más democráticas, tolerantes e igualitarias, pero al mismo tiempo, las agencias de desarrollo deben detener la imposición de sus ideas "desde arriba" a sus contrapartes del Sur. Como han señalado los defensores del desarrollo democrático, como Robert Chambers, David Korten y Michael Edwards, los actores internacionales de desarrollo deben estar dispuestos a rendir cuentas ante sus contrapartes del Sur. Esto significa permitir a dichas contrapartes tomar sus propias decisiones acerca de la dirección y parámetros de los proyectos, y convertirse en miembros de los órganos directivos de las ONG del Norte. Esto significa que las ONG del Norte deben prestarse a una "evaluación inversa" por parte de los beneficiarios, a auditorias sociales externas, y a seguir principios de trabajo diseñados por sus iguales en la lucha por el desarrollo. Al mismo tiempo, como han señalado los defensores de la Nueva Economía Institucional (Samuel Paul y Teddy Brett), debemos dejar de fantasear con los procesos de desarrollo en la comunidad de desarrollo internacional. No debemos ocultar las dificultades que presenta coordinar los esfuerzos entre los donantes, que compiten ferozmente unos con otros, o construir alianzas con gobiernos del Sur que pueden ser antidemocráticos, ineficientes o corruptos. Tampoco debemos subestimar las dificultades de patrocinar la participación de comunidades donde la sociedad civil es débil, donde las estructuras sociales son altamente desiguales o están divididas, y donde los miembros más pobres de la comunidad tienen un acceso limitado a la información o carecen de capacidad técnica. Con frecuencia, estas personas tienen poco tiempo libre para asistir a nuevas reuniones, o tienen cada vez menos ilusión en realizar esfuerzos altruistas en pro del desarrollo que estén "basados en procesos", que no les brindan los beneficios materiales y las oportunidades económicas que tan desesperadamente necesitan y desean. En pocas palabras, necesitamos una autocrítica más honesta y un debate sobre las dificultades reales que las organizaciones de desarrollo están afrontando en sus esfuerzos para implementar el desarrollo humano, antes de comenzar realmente a aprender de nuestra experiencia.

Aclaración

Tanto al personal del PNUD como al de Ayuda en Acción se les ha enviado informes detallados de la investigación, y han tenido la oportunidad de comentar los resultados resumidos en este artículo.

Notas

1 Todos los grupos de país experimentaron un incremento en el ingreso *per capita* desde 1965 a 1985, y los países en vías de desarrollo crecieron más rápido que las economías industriales y de mercado (a 3% por año comparado al 2,4% por año) (Briffin y Knight 1990:11).

2 Mientras que en 1960 la quinta parte de la población mundial tenía ingresos 30 veces superiores a la quinta parte más pobre, en 1990 la proporción del ingreso mundial que pertenecía a la quinta parte más rica se había duplicado. Una vez que la desigualdad en la distribución del ingreso dentro de los países es tomada en consideración, el 20% más rico de la población mundial tiene más de 150 veces la riqueza que poseen los pobres (PNUD: *1992 HDR*).

3 Los perfiles del SHD/PCD se ajustan a la definición de paradigma que usa Kuhn, donde existe una “visión global” dentro de la cual conviven una constelación de creencias, valores y técnicas que son compartidas por una comunidad de personas. No obstante, y como él mismo señaló, ningún paradigma resuelve todos los problemas que define, y es natural que los partidarios de un paradigma tengan enfoques y explicaciones diferentes sobre esa visión compartida (Kuhn 1970: 44, 77-79, 110).

4 Entrevista con John Knight, 20 de abril de 1995.

5 Comparar, por ejemplo, las declaraciones en pro del estado en Drèze y Sen (1989: 89, 246 y 259) con el tono más a favor del mercado en Sen (1994: 8-9).

6 Entrevista con Per Arne Stroberg, Asesor en Desarrollo Humano del Bureau for Policy and Programme Support (BPPS) de la sede del PNUD, 12 de enero de 1996.

7 Memorando confidencial de un funcionario de alto rango del BPPS, enero 1995.

8 Gerente de alto nivel de Ayuda en Acción entrevistado en la casa central de dicha agencia en Londres, 18 de diciembre de 1996.

9 Entrevista con Nigel Twose, Director del Programme Development Department de Ayuda en Acción, 12 de febrero de 1997.

10 PNUD, *1994 HDR*.

11 Entrevista con Mrs. Vitra Vaishid, Ministra y Secretaria Tercera, Misión Permanente de India en la ONU, 18 de enero de 1996.

12 Entrevistas con informantes de la ONU, Nueva York, enero de 1996.

13 Entrevista con Iradj Alikhani, economista del Banco Mundial en Kampala, Uganda, 7 de julio de 1995.

14 Entrevista con un gerente de alto nivel del Programme Development Department de Ayuda en Acción en Uganda, junio de 1995.

15 Entrevista con un gerente de alto nivel en la casa central de Ayuda en Acción, enero 1997; y con un gerente de Ayuda en Acción de la oficina de Mubende, Uganda, 26 de mayo de 1995.

16 Entrevista con Martin Griffiths (Director de Ayuda en Acción de 1991-94), 28 agosto 1996; y con un ex síndico de Ayuda en Acción, entrevistado en 1995.

17 Mi trabajo de campo se centró en tres de las iniciativas más prometedoras del programa del PNUD en Uganda, sobre las cuales el PNUD dijo que tenían un fuerte componente de participación y emancipación. Fueron: The Africa 2000 Network, que enseña a los productores rurales prácticas de manejo a favor del medioambiente, el Micro Projects Programme to Combat AIDS (Programa de Micro Proyectos para Combatir el SIDA), que ayuda a víctimas de VIH/SIDA a comenzar actividades de generación de ingresos; y el Community Management Programme (CMP), apoyado por PNUD y ejecutado por HABITAT, que enseña a las comunidades a dirigir iniciativas de desarrollo. Gracias a la accesibilidad y al apoyo logístico brindado por el PNUD y la ayuda de la asistente de investigación Elizabeth Waisswa pude visitar casi 20 proyectos en Mubende, Mbale y Fort Portal.

18 Con Ayuda en Acción Uganda mi trabajo de campo fue realizado en el área de desarrollo de Buwekula y en Mubende District, donde durante mi visita la ONG estaba intentando desplazarse hacia un perfil más integrado, participativo y auto-sostenido. Gracias a la accesibilidad y al apoyo logístico brindado por Ayuda en Acción pude visitar más de 20 proyectos con mi investigador Edward Ssekayombya.

19 Durante mi trabajo de campo, funcionarios del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica de Uganda me hicieron notar que las propuestas del PNUD para la creación de una Unidad SHD especial y un banco de datos dentro del ministerio fracasaron precisamente porque los oficiales gubernamentales no fueron consultados. El PNUD no tomó en total consideración la reticencia de los funcionarios a la creación de unidades técnicas separadas dentro del Ministerio, en lugar de fortalecer su capacidad analítica existente sobre la pobreza. (Entrevistas con el Asesor Económico y el Comisionado para la Planificación Económica, Gobierno de Uganda, Kampala, 7 de diciembre de 1995).

20 Éste fue el caso de S. S. Light Secondary School Construction Proyect en Mubende, donde el evadir la responsabilidad y la poca participación se transformaron en serios problemas después de que el PNUD y HABITAT rechazaran la propuesta del grupo por créditos individuales y oportunidades de ahorro, y los convencieron en su lugar para que se conformaran con un proyecto de construcción colectiva.

21 Memorando interno confidencial del Evaluation and Impact Assessment Programme, de la casa central de Ayuda en Acción, diciembre de 1995.

22 Entrevista con un experto técnico de la oficina de Ayuda en Acción en Mubende, Uganda, 1 de diciembre de 1995.

Bibliografía

ActionAid, *The Final CLAG Report on the Strategy for Mainstreaming and Integrating Advocacy,* unpublished report, Collaborative Leadership and Advocacy Group, ActionAid, Londres, 1997.

Copenhagen Declaration Adopted by the World Summit for Social Development, Copenhagen, March 1995 (advance unedited text, 20 March 1995).

Dreze J., and A. Sen, *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

Ferguson, J., *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticisation, and Bureacratic Power in Lesotho*, CUP, Cambridge, 1990.

Griffin, K. and J. Knight (eds.), *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, Macmillan, Londres, 1990.

Griffiths, M., *Moving Forward in the Nineties*, ActionAid, Londres, 1992.

Hancock, G., *Lords of Poverty*, Mandarin Press, Londres, 1991.

Hijab, N., "Promoting Sustainable Human Development: National Entry Points", *Bureau for Policy and Program Support*, PNUD, Nueva York, 1995.

Kuhn, T., *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1970. (second enlarged edition).

Moore, D. and G. Schmitz (eds.), *Debating Development Discourse: Institutional and Popular Perspectives,* Macmillan, Londres, 1995.

Nicholls, L., *From Paradigm to Practice: The Politics and Implementation of Sustainable Human Development in Uganda,* doctoral dissertation at the London School of Economics, University of Londres, 1998.

OCDE, *Highlights of the 1996 Development Cooperation Report,* OCDE, Paris, 1996.

PNUD, *Human Development Report,* OUP, Oxford, 1990-97.

PNUD, "Managing Change: UNDP Corporate Plan", *Office of Evaluation and Planning*, PNUD, Nueva York, 1995.

Sachs, W., "Development: A Guide to the Ruins", *The New Internationalist* 232, 1992.

Schuurman, F. J. (ed.), *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*, Zed Books, Londres, 1993.

Sen, A., *Beyond Liberalization: Socila Opportunity and Human Capability,* Development Economics

Research Programme, London School of Economics, Londres, 1994.

Speth, J. G., "Initiatives for Change: Future of the UNDP. Report of the Administrator", UNDP and UNFPA *Executive Board Annual Session*, 6-17 junio de 1994, Geneva: UN Document DP/1994/39 23.

Este artículo fue publicado por primera vez en *Development in Practice*, volumen 9, n° 4, 1999.

Fortaleciendo a la sociedad civil: la investigación de acción participativa en un Estado militarizado

Amina Mama

Introducción

En muchas partes del África postcolonial, las actividades de investigación son fuertemente obstaculizadas. Si la búsqueda del conocimiento estuvo antiguamente dictada por intereses imperialistas y por la implementación a ciegas de paradigmas occidentales, los problemas de hoy son mucho más numerosos y complejos. A tres décadas de la independencia política, los investigadores extranjeros son con frecuencia desalentados, mientras que los investigadores nativos enfrentan una serie de limitaciones materiales y políticas de alarmante nivel, que son habitualmente discutidas en la comunidad intelectual africana (ver Dioufy Mamdani 1994). A pesar de ello, Claude Ake (1994: 23) ha observado, correctamente, que la intelectualidad africana está "bien ubicada para poder desmitificar y exponer los modelos ideológicos del Estado y la dominación externa, que solamente sirven a sus promotores". Ake ha subrayado también la desalentadora naturaleza de esta tarea, enfatizando la posibilidad de que quien se embarque en esta labor, provocará la hostilidad creciente de las fuerzas intolerantes del Estado y el capital internacional.

Esta intransigencia, en ningún lugar es más evidente que en los Estados militarizados. Aquí, las actividades de investigación son no sólo vistas con tremenda hostilidad por los funcionarios, sino que la misma sociedad está imbuida de sospecha y desconfianza. Aun así, la investigación se hace y, algunas veces, con éxito. La experiencia de investigación en Nigeria, en la independiente red africana de ABANTU para el Desarrollo, suministra una útil demostración de estrategias de investigación que pueden ser aplicadas para desarrollar eficientemente un estudio en profundidad, aun bajo condiciones decididamente desfavorables.

La red ABANTU

ABANTU para el Desarrollo (ABANTU for Development), es una red de recursos humanos regionales establecida en 1991 por un grupo de mujeres africanas involucradas en una serie de áreas de investigación, capacitación y fortalecimiento de la capacidad organizativa. Motivadas por una crítica a las actividades de las agencias de desarrollo, las fundadoras de ABANTU decidieron diseñar e implementar programas que pudieran contribuir a la transformación social; programas caracterizados por una perspectiva africana y guiados por el compromiso de igualdad de género y justicia. El énfasis en la mujer como agente de esta agenda está expresado en la declaración del mandato de la red:

> ABANTU aspira a facultar al pueblo africano a participar en el ámbito local, nacional e internacional, para la toma de decisiones que afectan a sus vidas, permitiendo la acción de cambio... la mujer tiene un papel vital en la formulación de políticas y en las decisiones públicas, aun cuando haya pocas mujeres africanas con la educación o experiencia necesaria para cumplir este cometido.

ABANTU se propuso lograr esta meta a través de un programa regional -llamado “Fortalecimiento de las Capacidades de las Organizaciones no-Gubernamentales para influir en las Políticas desde una Perspectiva de Género”- el cual realizaría investigación, capacitación y actividades de fortalecimiento de capacidades, dirigidas a desarrollar la sociedad civil. Hasta ahora, esto ha significado trabajar fundamentalmente, aunque no exclusivamente, con redes y organizaciones de mujeres. Un componente importante de este programa regional está ubicado en África Occidental, donde el trabajo se centra en las comunidades de ONG nacionales y locales.

ABANTU implementa su filosofía pro-africana y pro-mujer, con la aplicación de una metodología participativa sensible al género en todos los aspectos de su trabajo, asegurando que todos sus programas estén basados en una amplia comprensión de las realidades y circunstancias locales. Dentro de esta filosofía, se ha puesto particular atención en las relaciones sociales en todas las etapas de la programación. Por ejemplo, las relaciones entre las investigadoras, las capacitadoras y las ONG que trabajan en los programas de ABANTU en el fortalecimiento de la sociedad civil, son desarrolladas cuidadosamente a través de una serie de interacciones entre quienes ejecutan los programas locales y la comunidad destinataria, y entre quienes ejecutan los programas y la red regional. En este sistema de

redes, el papel de las oficinas se limita, deliberadamente, a proveer apoyo administrativo y financiero a quienes trabajan en el campo, y a los cuales la red confía la consecución de sus metas.

El trabajo en Nigeria comenzó en septiembre de 1996 cuando yo, como iniciadora del programa, fui responsable de organizar una reunión de planificación entre representantes de ABANTU, activistas locales y representantes de ONG. La planificación estuvo precedida por largas discusiones para comprender el contexto político y social de Nigeria. De la reunión surgió que no había suficiente información acerca del activismo político de las ONG en el país como para realizar una programación efectiva. Como respuesta, ABANTU movilizó recursos para un programa de capacitación y fortalecimiento de capacidades de las ONG de África Occidental. Éste incluía un importante componente de investigación que analizaría el medio político local y la experiencia acumulada de las ONG que operan en estas circunstancias desde una perspectiva de género.[1]

Nigeria fue seleccionada como lugar de investigación porque ABANTU consideró estar equipada, como ninguna otra, para hacer frente a los desafíos que este país presenta a los extranjeros, dada su compleja política y diversidad social. A pesar de su enorme potencial económico y riqueza en recursos humanos, Nigeria no ha sido un destino habitual para los grandes donantes internacionales que apoyan actividades no gubernamentales en otros lugares de África. Las ONG por consiguiente, adolecen de una escasez de recursos, y son demasiado débiles para tener un papel de importancia dentro del desarrollo nacional. Un prolongado mandato militar y una administración centralizada para el desarrollo estatal, han socavado la capacidad de las ONG para funcionar como actores civiles o para participar de forma significativa en el desarrollo nacional. En los últimos años, sin embargo, el surgimiento de organizaciones dedicadas a la defensa de las libertades civiles y al avance de la democracia, demuestran que existe una mayor conciencia de la necesidad de una sociedad civil bien organizada. También, a nivel de base, hay signos que indican que las comunidades se están organizando para hacer frente al impresionante fracaso del gobierno en proveer incluso las necesidades más básicas.

En otras palabras, los discursos internacionales contemporáneos sobre el papel de la sociedad civil en los Estados independientes han tenido, hasta muy recientemente, un impacto limitado sobre la conciencia local en Nigeria. La sociedad civil está, en su mayoría, altamente organizada en el ámbito local y comunitario, pero dichos grupos han tenido un acceso mínimo a fondos internacionales. Como resultado, aun a nivel local o nacional, el sector de las ONG se ha mantenido débil y generalmente con escaso profesionalismo. Las organizaciones de mujeres se diferencian

muy poco del resto de las organizaciones, y por lo tanto no son tan efectivas a la hora de lograr los objetivos de la mujer como debieran. Las consultas realizadas a otras organizaciones independientes de investigación por todo el país, apoyaron estas observaciones, confirmando la necesidad de una investigación que se pudiese concentrar en dilucidar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y documentar el nivel de compromiso político. Tuvo sentido que esta investigación privilegiara la experiencia de las ONG, dado que el programa buscaba fortalecer este sector, y existían antecedentes de programas de la administración central. Más aun, las políticas de género de los Estados militares ya han sido documentadas (ver Dennis 1987; Abadía 1993; Shettima 1996; Mama 1995).

Además, por lo general los análisis sobre Nigeria se han centrado particularmente en la religión, la etnia y la corrupción, como si éstos fueran los únicos tópicos relevantes, descuidando otras posibilidades. Religión y "tribu" no fueron tomadas como categorías analíticas, dado que el principal ámbito de esta investigación ha sido la naturaleza de la relación entre la sociedad civil y el Estado, ya que ésta afecta el activismo de género dentro del contexto político-social contemporáneo de Nigeria. Por lo tanto, el estudio no trata a grupos religiosos o étnicos de forma diferente, sino que analiza a las ONG sobre la base de su compromiso en el género. Como resultado, las organizaciones musulmanas y cristianas fueron incluidas junto a las organizaciones seculares, y las organizaciones étnicas fueron incluidas junto con las organizaciones no étnicas, estatales y nacionales.

Se usó una metodología participativa porque la red de ABANTU decidió privilegiar la perspectiva de las ONG, que ha sido preferida con frecuencia, sobre todo la que aplica un componente de género según sus propias condiciones. Sin embargo, considerando los diferentes y ambiguos usos que se le da al concepto de "participación", tanto en la literatura académica como en la del desarrollo, es necesario hacer un preámbulo a mi presentación de la investigación de ABANTU para considerar las aplicaciones previas de este término.

La participación y sus descontentos

Investigación participativa

La investigación participativa difiere de manera fundamental del método antropológico original de observación participativa. En lugar de observar nativos que amablemente pretenden continuar con sus tareas como si nada pasara, como lo hicieron los viejos antropólogos, la investigación partici-

pativa intenta desarrollar una relación más recíproca con quienes se investiga. Esta idea de compartir poderes en el proceso de investigación alcanzó popularidad durante los años setenta, entre profesionales involucrados en desafiar el “imperialismo científico” de la era colonial, y entre quienes insistían en evitar la reproducción de otras relaciones de dominación como por ejemplo la clase, la raza, el género, la cultura y la religión. Muchos investigadores africanos han tomado estas ideas, vinculando la investigación participativa con la acción política progresista:

> La investigación en su forma más deseada debería estar orientada a la acción, ser informativa, fortalecedora y emancipadora. Debería ser vista como un medio por el cual una comunidad... se involucra en primer lugar en el proceso de liberar y utilizar aquel conocimiento que es relevante para ella misma. (Carasco 1983).

Otros investigadores señalaron que no debía presuponerse que la modalidad de investigación participativa es necesariamente progresista (por ejemplo Bryceson 1980).

Desde entonces, ha habido un gran debate sobre las políticas y las relaciones de poder de la investigación, el cual, en su mayor parte fue estimulado por una combinación de inquietudes feministas y antimperialistas (Harding 1987; Harding y Hintikka 1978; Hawkesworth 1989; Narayan 1989; Mohanty 1988; Stanley 1990). Las feministas africanas han sido particularmente criticas sobre los efectos ocasionados por la dualidad de los legados colonialistas y patriarcales de la ciencia social africana (Imam y Mama 1994; Imam et al 1997).

La experiencia acumulada por la investigación feminista conduce a la siguiente conclusión: cuando se emplean métodos defendidos por las feministas, las políticas de investigación no están tan determinadas por la técnica, como por los intereses políticos y teóricos en los que éstas se fundan. Sin embargo, aquéllas con una agenda política progresista favorecen las técnicas cualitativas, abiertas y participativas. El crecimiento de la investigación indígena ha demostrado que los “nativos” están en una posición única para establecer las relaciones recíprocas que postulan los impulsores de la investigación participativa. De hecho, algunos académicos africanos han sido capaces de, gracias a sus conocimientos de lenguas y culturas locales, desafiar la hegemonía occidental y destacar las fortalezas de los investigadores nativos (por ejemplo Amadiume 1987; Altorki y El Solh 1988). El estudio presentado más abajo subraya otra fortaleza de los investigadores indígenas, la referida al conocimiento de la política local.

La investigación de ABANTU emana en gran medida de estos principios, dado que encara el tema del desarrollo. ABANTU emplea la investigación, junto con otras actividades, como un medio para construir el tipo de conocimiento necesario para promover la meta de un desarrollo centrado en las personas, desde una perspectiva africana y de género. La investigación sobre las ONG de Nigeria realizada por ABANTU adoptó, por lo tanto, una metodología de acción participativa que fue considerada como una acción en sí misma, y que generó y apoyó una mayor capacitación y actividades de fortalecimiento de capacidades en la provincia.

La participación en el desarrollo

En el África de los años noventa, las intrusiones de una industria del desarrollo empujada por Occidente que tiene una destacable capacidad para ajustar su retórica, interfieren en los debates intelectuales sobre las políticas de investigación participativa. La evaluación rural participativa (PRA), por ejemplo, es una técnica diseñada para realizar estudios rápidos y económicos de viabilidad para las agencias de desarrollo, sin que, de hecho, coadyuven de forma significativa a un reparto del poder de gestión del desarrollo o del control de recursos. Quizás la terminología de participación ofrece un eufemismo conveniente para la democracia, que frecuentemente está ausente en muchos de los territorios donde la industria del desarrollo se ha desarrollado. Sin embargo, esto también puede ser engañoso, especialmente en contextos políticamente autoritarios. Los gobiernos africanos, deseosos de apaciguar a sus pueblos, y al mismo tiempo ser bien vistos en un mercado competitivo de ayuda cada vez mayor, han adoptado este lenguaje, haciendo una serie de declaraciones oficiales que son un llamamiento en favor de un "desarrollo participativo".

Pero, la adopción de este lenguaje de participación políticamente atractivo, ¿garantiza un grado significativo de reparto de poder? Salole (1991: 6) observa ácidamente:

> El término "participación" es hoy día la voz corriente de los trabajadores y practicantes del desarrollo, analistas, donantes y gobiernos, e incluso de algunos beneficiarios ocasionales, como una "valija" descriptiva de un proceso de desarrollo que supuestamente es, al mismo tiempo, transaccional y sencillo.

¿Cómo de "transaccional y sencillo" puede ser el desarrollo en un mundo donde las dictaduras militares insisten en que ellas trabajan en pro de la participación popular y la democracia? En Nigeria, por ejemplo, surgieron militares que han hecho un buen uso de la retórica de la participa-

ción como un medio para perpetuar el *status quo* (Mama 1998). Como sus colegas latinoamericanos, lanzaron programas de desarrollo rural, de movilización de masas, de "desarrollo de la mujer", y de apoyo familiar, como otra táctica para mantener un dominio de hierro sobre el Estado y los recursos nacionales. De esta manera, pueden supervisar el espectacular deterioro nacional que continúa amenazando toda auténtica transición hacia la democracia.

Todo ello significa que las metodologías participativas, aplicadas a la investigación o al desarrollo de programas, deben estar dirigidas por definiciones claras y explicitas acerca de quiénes exactamente están involucrados en la participación en cada etapa, qué implica la participación y en términos de quién o quiénes.

Construcción participativa del conocimiento

El proceso

La meta de la investigación fue suministrar a ABANTU la suficiente información y datos que permitieran:

- identificar las necesidades de capacitación de las ONG que buscaban influir en la política desde una perspectiva de género;
- conceptuar y desarrollar programas de capacitación que pudiesen incrementar la capacidad de las organizaciones de mujeres para influir en las políticas desde una perspectiva de género;
- facilitar materiales relevantes de casos locales, susceptibles de ser usados en capacitación.

El programa de investigación, fue la primera fase de un proceso que requirió la creación de asociaciones entre la red de ABANTU y la comunidad de ONG nigeriana, de manera que la información pudiera primero ser recogida y luego distribuida y desarrollada en otros aspectos del programa relacionados con el fortalecimiento de la capacidad. La investigación suministró también oportunidades, tanto a las participantes como a las investigadoras, para familiarizarse con las tareas que cada una estaba realizando con relación a la influencia de políticas, y al alcance del activismo aplicado desde la perspectiva de género. Fue, por lo tanto, un proceso reflexivo que permitió a la red local formar y desarrollar una conciencia colectiva acerca de "política" y "género".

En diciembre de 1996, fue convocado un equipo de investigación con la asistencia de las ONG locales de investigación y los contactos de la coor-

dinadora de investigación de ABANTU. Se localizaron cinco investigadoras: en Plateau State en el centro del país; Bornu y Kaduna en el Norte; Oyo en el Suroeste; y Cross River en el Sudeste. Las investigadoras de ONG eran todas mujeres que ya tenían un buen conocimiento de las organizaciones de mujeres y ONG nacionales y locales. Todas ellas eran competentes en por lo menos una de las lenguas locales, así como en inglés, teniendo además una importante experiencia en investigación. Una asistente de investigación apoyó a la coordinadora en la búsqueda de material de archivo y periodístico en temas de género y política.

El proyecto de investigación fue diseñado para ser participativo a través de las siguientes medidas:

- sería realizado por investigadoras locales (indígenas) que residieran y trabajaran con las ONG en los Estados elegidos;
- usaría técnicas de campo participativas, entrevistas abiertas y narrativas, discusiones de grupo (*focus group*: grupo diverso de personas que participan en una discusión guiada sobre un tema especifico) y talleres;
- se realizarían bajo los auspicios de una ONG africana que estuviera comprometida en el fortalecimiento de la sociedad civil dentro de la región;
- sería una acción en sí misma, donde el trabajo de campo fuera conducido de forma tal, que promoviera la reflexión y creara una concienciación entre quienes tomaran parte en la investigación;
- sería orientada hacia la acción, dado que la investigación tendría que informar la concepción de las demás actividades del programa, y suministrar casos y contenidos para la capacitación.

El trabajo de campo fue realizado entre enero y junio de 1997. En cada uno de los cinco estados, las investigadoras comenzaron compilando inventarios de ONG que quizá estuvieran trabajando en temas de género. Con el fin de acumular información básica sobre la historia, mandato, estructura, actividades y financiación de aquéllas que afirmaban estar trabajando en género, se reunieron con representantes de al menos cincuenta de las ONG identificadas en cada estado. Muchas, pero no todas, resultaron ser organizaciones de mujeres. Un grupo más pequeño, entre cinco y diez, fue incluido en la segunda fase.

Ésta fase consistió en un estudio más detallado que entrañó profundas discusiones con figuras claves de cada una de las ONG seleccionadas, durante las cuales las investigadoras invitaron a los informantes a describir el historial de sus ONG respectivas, detallando sus experiencias de intervención en asuntos de género o políticas. Estas discusiones fueron

grabadas en audio-casete, cuando los participantes lo permitieron, y además se tomaron notas. Luego, las investigadoras recogieron su estudio en informes.

Finalmente, treinta ONG fueron invitadas a participar en un taller de trabajo a nivel nacional, tanto para ampliar el alcance de la investigación, como para dar a los representantes de los cinco estados la oportunidad de contribuir en el informe final. El taller fue organizado por la coordinadora de investigación. Las investigadoras presentaron sus conclusiones, y los miembros de la red ABANTU de otros países africanos interesados ya en el proyecto regional, también compartieron sus experiencias.

Las discusiones en el taller sobre las experiencias de las ONG, tanto dentro como fuera de Nigeria, contribuyeron de forma significativa al proceso de creación de conciencia de políticas de género dentro de una serie de comunidades. Las participantes tuvieron conocimiento de la amplia gama de estrategias que pueden ser desplegadas para intervenir en el proceso político. El día de la clausura se discutió en profundidad cómo incrementar esa influencia a través de la capacitación, información, trabajo de redes y otras estrategias de fortalecimiento de la capacidad. De esta forma, la comunidad de ONG nigeriana pudo participar en la detallada planificación del programa.

El localismo de las relaciones de investigación

A pesar del hecho de que todas las investigadoras vivieron y trabajaron en el Estado donde realizaron la investigación, muchas veces fueron, erróneamente, vistas en el ámbito comunitario como agentes del gobierno. Esto no debe sorprender: el Estado impregna la psiquis de toda nación que esté sujeta a largos períodos de dictadura. En la Nigeria contemporánea, no obstante, la mención del término “mujeres” es suficiente para evocar el fantasma del régimen militar, una consecuencia lógica del hecho de que los regímenes militares han desarrollado importantes programas para la mujer. Durante el mandato de Ibrahim Babangida (1985-93) su esposa estaba al frente del programa “Una Vida Mejor para las Mujeres Rurales” (Better Life for Rural Women Programme - BLP) cuyos logros fueron celebrados a través de la creación de una comisión nacional para mujeres (National Commission for Women). Cuando Mrs Abacha se convirtió en Primera Dama, decidió reemplazar el BLP por el Programa de Ayuda Familiar (Family Support Programme - FSP) y por el Programa de Progreso Económico Familiar (Family Economic Advancement Programme - FEAP). El General Abacha seguidamente ascendió a la Comisión Nacional a un Ministerio para los Asuntos de la Mujer (Ministry for Women‘s Affairs), con estructuras tanto federales como estatales (ver Mama 1995 para un

análisis detallado). El objetivo principal de todos estos programas, ha sido el apoyo al comercio minorista tradicional a través de programas de micro-crédito. Los programas de gobierno para la mujer, han tenido variadas consecuencias que afectaron a las relaciones de investigación, como se describirá más adelante.

La publicidad que acompañó a estos programas de alto nivel en la esfera llamada oficialmente "desarrollo de las mujeres", creó expectativas de beneficios monetarios en muchas comunidades. En varias ocasiones se esperaba que las investigadoras ofrecieran algo a la comunidad. Sin embargo, siendo locales, las investigadoras fueron capaces de orientar dichas demandas de pago monetario hacia otras formas más aceptables. En algunas ocasiones, las investigadoras decidieron expresar su agradecimiento por la hospitalidad recibida entregando pequeños regalos como pastillas de jabón para las mujeres o galletitas para los niños.

Otro efecto de la intrusión del gobierno y de las agencias internacionales fue que quienes eran objeto de los programas estaban "cansados" de tanta investigación. Como la investigadora de Kaduna State describió:

> Ellos han sufrido una serie de investigadores llegando y preguntando acerca de la situación. ¿Tienen cooperativas? ¿Están organizados a nivel local? ¿Qué problemas tienen? ¿El gobierno los ayuda? Y se sientan todo el día y les dicen cuáles son sus problemas, pero no reciben nada a cambio. Nadie regresa a decir "Oiga, ésta es una bolsa de fertilizante que hemos conseguido para ustedes"; o, "Aquí tiene un préstamo". Las mujeres esperan resultados concretos.... Ellas dicen "¡Otra vez, aquí vienen; quieren usarnos para enriquecerse ellos mismos, quieren escribir un informe, llevarlo al gobierno y recolectar el dinero! ¡Este gobierno nunca se acuerda de nosotros! ¡Solamente nos usa!" Por esta razón, en muchos casos yo tuve que explicar que yo no era del gobierno.
> (Trascripción de la discusión sobre experiencias del trabajo de campo, junio de 1997).

El uso de investigadoras locales permitió también a ABANTU la identificación de particularidades que se encontraban más allá del contexto nacional. Por ejemplo, el hecho de que fuera común que los representantes de ONG asumieran que las investigadoras fueran agentes del gobierno tuvo consecuencias políticas diferentes según el lugar. Mientras que en Bornu State esta equivocación aumentó el interés y facilitó la cooperación, en Oyo State tuvo un efecto opuesto, generando ansiedad y sospecha. ¿A qué se debe esta diversidad de actitudes?

Los dos Estados difieren enormemente en una serie de asuntos importantes. Oyo State está situado en el densamente poblado y urbanizado sudoeste, teniendo el nivel de educación más alto de Nigeria. La población es, en su mayoría, enteramente consciente de sus derechos humanos y políticos, y por lo tanto son menos complacientes con el prolongado mandato militar (Taiwo en ABANTU 1997). Bornu State está localizado en el relativamente remoto noreste, tiene un alto grado de analfabetismo y su sociedad se caracteriza por un bajo nivel de conciencia política y por el conservadurismo. Aun cuando en Oyo State predominan los musulmanes, éstos no practican la reclusión de las mujeres, mientras que la mayoría de las mujeres de Borou viven recluidas, y muy pocas tienen algún papel en la vida política o pública. Las organizaciones de mujeres son de reciente creación y han surgido fundamentalmente por orden del gobierno militar, muchas de ellas expresamente en conformidad con pronunciamientos oficiales. La investigación de campo encontró que esta conformidad estaba motivada casi siempre por el deseo de las mujeres de acceder a las facilidades de crédito y al apoyo monetario que eran prometidos por las sucesivas Primeras Damas. En otras palabras, los grupos de mujeres se habían formado en una modalidad instrumental, más por el deseo de acceder a crédito y dinero en efectivo para poder afrontar sus necesidades económicas inmediatas, que por un deseo de desafiar la discriminación de género o renegociar sus religiones y prácticas culturales tradicionales. Solamente se encontró una ONG (una dependencia local de Mujeres en Nigeria - Women in Nigeria) comprometida en la lucha por desafiar las atrincheradas tradiciones de segregación y desigualdad de género (Abdu Biu en ABANTU 1997).

En Oyo State, el mayor activismo de género refleja una historia local de militancia femenina (Mba 1982). Hoy día encontramos que el interés por temas relacionados con el género se expresa no sólo a través de organizaciones de mujeres, sino que la mayoría de las ONG son lideradas por mujeres.

Dado que el privilegio étnico-religioso ha sido parte integral del militarismo nigeriano, la comunidades de Bornu State supusieron que, con la llegada del Presidente Abachas se anunciaba la llegada de recursos monetarios y de otro tipo. Oyo State, por otra parte, fue el hogar del ya difunto Mashood Abiola, el político civil que murió en prisión después de ganar las elecciones presidenciales, luego anuladas, en 1993. Oyo State se convirtió a los ojos del pueblo, en el semillero de la oposición al gobierno militar, refiriéndose a él como “NADECO State” (por la Coalición Democrática Nacional), y estando sujeto a una severa vigilancia por el aparato de seguridad (Mama 1998). La investigadora de Oyo tuvo que hacer

uso de todos sus contactos y habilidades persuasivas para ganarse la confianza de la comunidad de las ONG.

Podemos apreciar, por medio de las experiencias de campo del equipo de investigación, que el método participativo permitió a ABANTU, con éxito, la recolección de información detallada de la diversidad local sobre las relaciones de las ONG con el Estado, así como también de los niveles de compromiso político. Los matices políticos y sociales descritos anteriormente, quizá no hubieran sido comprensibles para extranjeros o investigadores locales si se hubiesen usado herramientas de investigación más convencionales. El fuerte conocimiento local de las investigadoras tuvo un papel importante en el establecimiento de relaciones recíprocas caracterizadas por el mutuo interés entre ABANTU y la comunidad de ONG. De esta manera, ABANTU evitó renovar la dependencia monetaria y la subordinación intelectual, o incluso, el simple oportunismo, que caracterizaba las relaciones entre el gobierno y las ONG, y entre las ONG y las agencias de desarrollo internacional.

Las relaciones de "dos vías" que fueron establecidas facilitaron no sólo la recolección de datos, sino también tuvieron consecuencias para el tipo de conocimiento generado, como se muestra a continuación.

Asentando conceptos dentro de la realidad local

El contexto político de la investigación mostró tener un intenso efecto sobre el significado local de los términos "género" y "política". Se recordará que a las investigadoras se les solicitó la obtención de descripciones de actividades de ONG relacionadas con el género de la forma más abierta que fuera posible. Como era de esperar, aun el lenguaje en el que las preguntas fueron formuladas presentó dificultades. En muchas de las 300 lenguas y 500 dialectos de Nigeria no existe una traducción del término "género", cuyo uso actual deriva en gran medida de la academia feminista de los años setenta. Las investigadoras tuvieron que explicar el significado del concepto en variantes del idioma inglés, sobre todo en organizaciones a nivel comunitario, o en lenguajes locales.[2] Por lo tanto, se usaron tres de los idiomas más usados y el inglés, el idioma oficial, en el trabajo de campo.

En Cross River State, la investigadora expresó el término género en Efik usando las siguientes palabras: Nte ibanya a ireri owo ebuanade, ndi nam mme mkpo ke obio, ye ufok, ye kpukpm ebuana mmo, ebuana ye edu odudeye iren owo ye iban. Esto se traduce aproximadamente: "Cómo los hombres y las mujeres se relacionan entre sí, y sus costumbres en la familia, comunidad y sociedad".

Dentro de los tres estados, Kaduna, Bornu y Plateau, donde el Hausa es ampliamente hablado, hubo muchas variantes a nivel local. Se emplearon, entre otros, los siguientes términos:

- dangantaka: término genérico para "relación", el cual puede aplicarse a relaciones de género;
- zuwa taro: permiso para asistir a reuniones o reunirse fuera del hogar, significativo dentro del contexto de la reclusión femenina;
- jinsi: término que no se suele usar como tal, y que significa género.

En Yoruba la investigadora de Oyo State utilizó los siguientes términos:

- t'ako í'abo: relaciones hombre-mujer (nombre también dado a una marca popular de cerrojos y llaves);
- eto: un término local recientemente derivado para género.

Aun en lugares donde se usa el idioma inglés, se hizo notorio muy rápidamente que los términos "mujeres", "género" y "relación de género" conllevan variantes conceptuales e históricas específicas, que dependen también de su lugar de aplicación. Solamente cuando las preguntas relativas a las actividades de género fueron formuladas y comprendidas en términos locales y concretos, los individuos pudieron responder con la narración de incidentes que indicaban su grado de compromiso con el género.

Este método participativo reveló una multiplicidad de concepciones de lo que significa género a nivel personal, de hogar, de comunidad y de política. Los estudios de caso demostraron una continua negociación de las relaciones de género, revelando en cierta forma las estrategias que están siendo usadas continuamente por las mujeres dentro y fuera de sus organizaciones (ABANTU 1997).

Cuando las discusiones se centraron en "política", el amplio espectro de respuestas indicó que en Nigeria hay poco consenso sobre qué es política, y menos aún si el género está implícito en ella, o si es necesario trabajar en política con una perspectiva de género (ver ABANTU 1997). De todas formas, los representantes de las ONG expusieron una amplia gama de acciones relacionadas con el género y con las prácticas del gobierno que afectan a la mujer. Las luchas por construir e instalar puestos de mercado, el abuso violento de la mujer en los rituales y la exclusión de la mujer de las estructuras jerárquicas tradicionales, fueron todos ejemplos de intervenciones que mostraron un grado de conciencia de género. En algunas ocasiones las ONG habían respondido a políticas de gobierno, escritas o no, pronunciamientos oficiales, declaraciones de líderes de opinión, leyes, prácticas tradicionales, costumbres y prácticas habituales.

De la misma manera, muy pocas de las actuales ONG mostraron capacidad de análisis formal, desde una perspectiva de género, de las políticas o de sus procesos. Tampoco les resultó claro quiénes serían los actores en estos procesos. En consecuencia, las estrategias fueron muy rudimentarias. La intervención más popular fue la de realizar visitas de cortesía a las esposas de los gobernantes militares o de los oficiales prominentes.

Un enorme número de organizaciones de mujeres, niegan inmediatamente tener interés alguno por lo político o poseer una posición política, prefiriendo presentarse como asociaciones de beneficencia respetables y conservadoras. Ésta es una consecuencia predecible de la naturaleza violenta y corrupta de las políticas nacionales en Nigeria (ver GADA 1997). Refleja también el conservadurismo de los discursos de género predominantes.

Los resultados de este aspecto de la investigación, presentaron desafíos analíticos. Si la definición textual de política formal fuera aplicada a las conclusiones, pocas ONG podrían decir que están comprometidas a este nivel. Por otra parte, si se consideran las reacciones de las ONG con las prácticas gubernamentales, o si se amplía la definición para incluir a una amplia gama de estructuras estatales y no estatales que regulan y limitan a la mujer, entonces surge una imagen muy diferente. Tomando un ejemplo concreto, muy pocas personas conocían la Política Nacional sobre la Mujer y el Desarrollo iniciada en 1993 por la entonces Comisión de Asuntos de la Mujer. Sin embargo, los programas y las campañas de las esposas de los Jefes de Estado fueron ampliamente percibidas como políticas del gobierno, que, en muchos casos, las ONG se ocuparon de implementar. Las actividades de la ONG de Lagos llamada Acción de Género y Desarrollo (Gender and Developmení Action - GADA) presentan un ejemplo diferente, ya que aprovechó el clima pos-Beijing para organizar una serie de cumbres políticas a gran escala sobre la mujer en 1997. Estas cumbres crearon un espacio en el cual la mujer pudo desafiar la dominación masculina en la vida pública y política, y pedir el fin del gobierno militar. Las reuniones iniciales fueron proyectadas estratégicamente como un ejercicio de movilización de la mujer en pro de la participación política, e incluso los militares las apoyaron bajo la rúbrica del programa de transición de Abacha. De esta manera, las cumbres no sólo fueron organizadas y concurridas por cientos de mujeres de todas partes de Nigeria, sino que también produjeron una "Agenda Política para la Mujer Nigeriana", siendo efectivamente el primer manifiesto de la mujer desde el documento de WIN de 1985 (Women in Nigeria 1985).

En términos generales, una vez que ABANTU tomó la decisión de trabajar con el concepto local del término "política" que manejaba la comu-

nidad de ONG, fue posible obtener el tipo de información necesario para que el programa de fortalecimiento de capacidad fuera estratégico y efectivo. A pesar de que muchas ONG de Nigeria no son capaces de articular una definición de "política", están involucradas en el activismo de género, y lo consideran como algo que deberían estar haciendo. Lo que les está faltando es una combinación de conocimientos e información estratégica sobre los procesos de gobierno: su obtención posibilitaría que su trabajo con los jerarcas fuera más efectivo.

Conclusión

Hemos visto que las investigadoras de ABANTU lograron descubrir niveles de activismo de género que no podrían haberse detectado sin un método participativo. Si los términos "género", "política" y "compromiso político" (que son usados en todos los documentos de los programas como medios de comunicación entre los donantes y otras agencias) hubieran sido usados de forma rígida en el trabajo de campo, entonces las investigadoras no habrían podido documentar la situación real de forma tan exitosa. El uso de una metodología participativa no solamente recolectó información útil y concreta, sino que también dio inicio a un importante proceso de concienciación colectiva sobre temas de género y política. También permitió el fortalecimiento de las ONG para contribuir a la formulación de estrategias para afrontar sus propias debilidades y construir sobre sus fortalezas.

Privilegiando la visión del mundo de la comunidad investigada, el proceso de investigación generó una útil comprensión de las diversas relaciones locales que existen entre el Estado y la sociedad civil. Esto tiene consecuencias para la forma en la que se conceptúa al Estado. Aun dentro de los contextos más claramente autoritarios, el Estado no es percibido o enfrentado de manera uniforme, sino más bien de un modo que está moldeado por las experiencias e historias específicas locales. El modelo de ABANTU para la investigación permitió explorar esta relación, no sólo desde el punto de vista de las filosofías dominantes en los ámbitos regionales, nacionales e internacionales, sino también desde quienes están sujetos a las políticas oficiales, y no tan oficiales, de los regímenes militares. La comprensión obtenida, generó el tipo de información básica que es necesaria para fortalecer las acciones de las ONG que están emergiendo en estas asediadas sociedades civiles y movimientos sociales.

Notas

1 ABANTU había realizado análisis de situaciones de las capacidades de las ONG para encarar políticas en Etiopía, Eritrea, Kenia, Uganda, y Sudáfrica, pero el tamaño y la complejidad de Nigeria y de África Occidental requirió una atención más detallada.

2 Durante el taller de consulta, este ejercicio fue realizado en mayor profundidad cuando se descubrió que estaban representados aproximadamente 38 grupos de lenguas diferentes.

Bibliografía

ABANTU, *Building the Capacites of Nigerian NGOs for Engaging with Policy from a Gender Perspective*, Informe del the Training of Trainers Workshop realizado por British Council Hall, Kaduna, julio 1997. La publicación definitiva se presentará próximamente.

Abdallan, H., "Transition politics and the challenge of gender in Nigeria", *Review of African Political Economy* 56, 1983, pp. 27-41.

Abdu, B., *Report for ABANTU research programme*, en ABANTU, 1997.

Ake, C., "Academic freedom and material base" en Diouf y Mamdani (eds.). Altorki S. y C. F. El Solh (eds.) (1988) *Arab Women in the Field: Studying Your Own Society*, Syracuse University Press, Syracuse NY, 1988.

Amadiume, I., *Male Daughters, Female Husbands: Gender and Sex in African Society,* Zed Books, Londres, 1987.

Bryceson, D. (1980) "Research methodology and the participatory approach", *Jipemayo* 2.

Carasco, B. (1983) "Participatory Research: A Means Towards Collective Action'" *ISS Seminar*, The Hague, 4-15 de julio 1983.

Dennis, C., "Women and the state in Nigeria: the case ofthe federal military government" en H. Afshar (ed.) *Women, the State and Ideology*, Macmillan, Basingstoke, 1987.

Diouf, M. y M. Mamdani (eds.), *Academic Freedom in Africa*, CODESRIA, Dakar, 1994.

Gender and Development Action, *A Political Agenda for Nigerian Women*, GADA, Lagos, 1997.

Harding, S., *Feminism and Methodology*, Indiana University Press, Bloomington, 1987.

Harding S. y M. B. Hintikka (eds.), *Discovering Reality: Feminist Perspectives on Epistemology, Metaphysics, Methodology and Philosophy of Science,* D. Reidel, Dordrecht, 1978.

Hawkesworth M., "Knowers, knowing, known: feminist theory and claims of truth", *Signs* 14(3), 1989.

Imam, I. y A. Mama. (1994) "The role of academics in limiting and expanding academic freedom" en Diouf y Mamdani (eds.).

Imam, I., A. Mama y F. Sow (eds.), *Engendering African Social Science*, CODESRIA, Dakar, 1997.

Mama, A., "Feminism or Femocracy: women and democratisation in Nigeria", *Africa Development* 20(1), 1995.

Mama, A., "Khaki in the family: gender discourses and militarism in Nigeria", *African Studies Review*, otoño 1998.

Mba, N., *Nigerian Women Moblisised: Women's Political Activity in Southern Nigferia 1900-1965*, Institute of International Studies, University of California at Berkeley, Berkeley CA, 1982.

Mohanty, C., "Under western eyes: feminist scholarship and colonial discourses", *Feminist Review* 30, 1988.

Narayen, U., "The project of feminist epistemology: perspectives from a non western feminist", en A. Jaggar y S. Bordo (eds.), *Gender/Body/Knowledge: Feminist Reconstructions of Being and Knowing*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1989.

Salole, G., "Participatory development: the taxation ofthe beneficiary?", *Journal of Social Development in Africa* 6(2), 1991, pp. 5-16.

Shettima, K A., "Engendering Nigeria's Third Republic", *African Studies Review* 34 (1), 1996.

Stanley, L. (ed.), *Feminist Praxis*, Routledge, Londres, 1990.

Taiwo, S., *Report conducted for ABANTU's research programme*, Informe de ABANTU, 1997.

Women in Nigeria, *The WIN Document: Women in Nigeria to the Year 2000*, CODESRIA, Dakar, 1985.

Este artículo fue publicado por primera vez en *Development in Practice*, volumen 10, n° 1, 2000.

Bibliografía comentada

El concepto de sociedad civil tiene una historia de muchos siglos en el pensamiento occidental. Sus raíces se encuentran en las ciudades-estado de la Antigua Grecia. Los marcos conceptuales de hoy están, no obstante, influenciados más recientemente por los politólogos británicos del S. XVII como Thomas Hobbes y John Locke, escritores europeos del S. XIX como Friedrich Hegel, Alexis de Tocqueville, y Karl Marx, así como por el trabajo más reciente de pensadores políticos, entre otros, Antonio Gramsci, Martha Harnecker o John Friedmann. Debemos añadir a Robert Putnam, cuyo trabajo sobre la democracia y el capital social es muy citado en la literatura sobre la política del desarrollo de la sociedad civil, y a escritores sobre los Nuevos Movimientos Sociales, tales como Sonia Álvarez, Arturo Escobar, y Alain Touraine. Tampoco queremos dejar de nombrar un conjunto de académicos-activistas como los escritores latinoamericanos Marcos Arruda, Orlando Fals-Borda, y Manfred Max-Neef. Por el contrario, el "desarrollo" como cuerpo de teoría y práctica es un fenómeno del siglo XX. Las agencias de desarrollo, incluyendo las ONG, existen desde hace no más de 50 años, la mayoría de ellas durante mucho menos. El material bibliográfico disponible sobre ambos temas es vasto, y todavía sigue creciendo.

Esta bibliografía ha sido seleccionada con el fin de reflejar las intersecciones entre tres áreas que son destacadas en este libro. No hemos incluido los trabajos de los teóricos de la sociedad más importantes como los mencionados en el párrafo anterior, dado que estos clásicos son relativamente fáciles de ubicar, y muchos de los volúmenes que están listados aquí (especialmente Van Rooy 1999) incluyen un panorama informativo sobre sus obras y su importancia. De forma similar, muchos de los documentos incluidos en esta selección también contienen valiosas referencias bibliográficas para aquellos lectores que estén interesados en profundizar en algunos temas. Dado que éste es un campo de investigación que crece rápidamente, hemos incluido información sobre instituciones y páginas de Internet que servirán como puntos útiles de referencia para aquellos lectores que quieran seguir adelante.

La bibliografía fue compilada y comentada por Deborah Eade y Nicola Frost con la ayuda de Alan Whaites, que son respectivamente la Editora, la Editora de Reseñas y el Editor Adjunto de Reseñas de Development in Practice.

Libros:

Danielle Archibugi y David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order,* Polity Press, Cambridge, 1995.
El final de la Guerra Fría llevó a grandes transformaciones en políticas locales e internacionales. Los autores presentan ideas sobre la democracia nacional y el potencial para una democracia "internacional" y "cosmopolita". Esta última se refiere a una organización política en la cual todos los ciudadanos del mundo tienen voz, representatividad política y contribuyen en la esfera internacional, de forma paralela e independiente de sus propios gobiernos. Este modelo ubica en su seno la búsqueda de valores democráticos a través de la participación popular en los procesos políticos y los relaciona con los principios e instituciones de los derechos humanos.

Jonathan Barker, *Street-Level Democracy: Political Setting at the Margins,* Kumarian Press, West Hartford CT, 1999.
Con estudios de caso detallados y provenientes de muchas partes del mundo, Baker investiga la realidad práctica de la vida pública, observando los mecanismos a través de los cuáles la población participa en la política local. A un nivel más general, argumenta que un enfoque en los ambientes políticos concretos, es un paso fundamental para comprender el impacto de lo local en la política global.

Anthony Bebbington y Diana Mitlin, *NGO Capacity and Effectiveness: A Review of Themes in NGO-related Research Recently Funded by ESCOR*, IIED, Londres, 1996.
Bajo el a menudo, incierto rótulo de fortalecimiento de capacidad, se ha encontrado que las ONG del Norte imponen sus propias agendas y visiones universales (y las de sus propios donantes) sobre las ONG del Sur que ellas apoyan. Basado en una muestra entre ONG británicas y sus contrapartes del Sur, los autores encuentran que la capacidad local puede en realidad ser socavada, dado que los propios valores y prioridades de estas últimas, son distorsionados en el proceso de canalizar ayuda monetaria desde el Norte.

Anthony Bebbington y Roger Riddell, *Donors, Civil Society and Southern NGOs: New Agendas, Old Problems,* IIED/ODI, Londres, 1995.
La financiación directa de donantes en las ONG del Sur se basa en el deseo de mejorar la efectividad del suministro de ayuda, y contribuir a crear una más fuerte sociedad civil en el Sur. Este artículo examina los supuestos adoptados con relación al sector de las ONG, y cómo la ayuda bilateral podría, en realidad, estar sirviendo a propósitos instrumentistas. Formas alternativas y potencialmente menos deformantes de apoyo hacia las ONG del Sur podrían mejorar, el ambiente más general en el cual funcionan, tanto a nivel político como institucional. Los autores argumentan que si la discusión es usada de forma constructiva, ésta puede hacer más explícitos los problemas a más largo plazo que existen en la "asociación" entre las ONG del Norte y Sur, y por lo tanto puede resultar un avance en su superación.

Amanda Bernard, Henny Helmich y Percy B. Lehning (eds.), *Civil Society and International Development*, OCDE y North-South Centre of the Council of Europe, Paris, 1998.
En artículos provenientes de un seminario sobre la sociedad civil y el desarrollo internacional, los autores exploran preguntas conceptuales sobre la sociedad civil, el rol de los actores externos como donantes y las ONG, con perspectivas provenientes de regiones en vías de desarrollo. La sociedad civil es a menudo una manifestación crucial de un impulso asociativo, influenciado por los regímenes existentes y la resistencia política en sus expresiones ideológicas, políticas y sociales. Una mejor comprensión del papel, la historia y las tradiciones de la sociedad civil podría brindar una útil y práctica visión de cómo restaurar la paz y retomar el proceso de desarrollo en regiones plagadas de conflictos violentos, y también contribuir a impulsar procesos democráticos y el desarrollo de otras partes del mundo.

Keos Biekart, *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*, International Books/Transnational Institute, Utrecht, 1999.
La primera parte de este libro ofrece un panorama analítico del pensamiento contemporáneo sobre la sociedad civil, con especial referencia a las transiciones políticas desde gobiernos militares hacia gobiernos democráticamente electos en Latinoamérica, y un examen de los roles que juegan los movimientos sociales y las agencias de ayuda internacional en estos procesos. La segunda parte realiza un seguimiento de la "cadena de la ayuda", vinculando derechos humanos específicos, organizaciones populares y ONG en El Salvador, Guatemala y Honduras, cuestionando los varios impactos a corto y largo plazo, intencionales o no, de la asistencia extranjera en la "construcción de la sociedad civil".

Patrick Chabal y Jean-Pascal Paloz, *Africa Works*, James Currey, Oxford, 1999.
Versión castellana: África camina: el desorden como intrumento político. Edic. Bellaterra, Barcelona, 2001.
Basado en observaciones empíricas, este libro intenta comprender algunos de los puntos más importantes de la África Negra de hoy. En un análisis del funcionamiento de los entes políticos africanos, examina la creciente informalidad de la política: "el Estado en África no solamente es débil, sino esencialmente vacuo". Destruye el mito de la existencia de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, viables, deseosas y capaces de desafiar el poder central del Estado, y examina otras influencias culturales, como por ejemplo la brujería, y el efecto de una permanente cultura de la violencia.

Neera Chandhoke, *State and Civil Society: Explorations in Political Theory*, Sage Publications, Nueva Delhi, 1995.
Este libro es una revisión de la teoría sobre la historia de la sociedad civil en el pensamiento político occidental, desde Hegel a Marx y Gramsci, e incluye una útil bibliografía. Subraya algunas de las limitaciones de estas construcciones teóricas y de la forma en la cual conceptuamos hoy a la sociedad civil; por ejemplo, la clasificación de política doméstica como preocupaciones privadas, en lugar de públicas. También subraya la paradoja esencial de una sociedad civil libre, constituida dentro de un Estado al que, se supone, es capaz de hacer rendir cuentas.

Seamus Cleary, *The Role of NGOs under Authoritarian Political Systems*, Macmillan, Basingstoke, 1997.
Ese libro contiene un examen critico, basado en su experiencia personal en Indonesia, Sudáfrica, Sri Lanka y las Filipinas, de la creencia que las ONG del Norte pueden representar a los más vulnerables dentro de una sociedad a través de sus vínculos con las bases. En Indonesia, por ejemplo, Cleary revela cómo las ONG del Reino Unido se establecen como intérpretes de las necesidades de otros, de hecho excediendo las inquietudes de la población local y sacrificando su responsabilidad para con las bases para servir sus necesidades institucionales. El libro logra conclusiones generales sobre el destinatario de dichas acciones y de este tipo de representaciones, y realiza distinciones entre organizaciones de desarrollo operacionales y representativas que son frecuentemente ONG ambientalistas. También señala la importancia que se da a la capacidad doméstica para presentar casos que puedan hacer presión, como un elemento crucial de su éxito.

Colin Crouch y David Marquand (eds.), *Reinventing Collective Action: From the Global to the Local*, Blackwell, Oxford, 1995.
Esta colección observa aspectos de un nuevo colectivismo, que nace de las ruinas de las ortodoxias neoliberales de fines del s. XX. Su visión internacional está basada en una fuerte sociedad civil, y en los principios de desarrollo "desde abajo hacia arriba", con una filosofía de responsabilidad y pluralismo. Revive y revisa los conceptos de ciudadanía de una sociedad mundial, y observa las consecuencias constitucionales, así como la necesidad de reformar las instituciones financieras globales.

Mark Duffield, 'The symphony of the damned', *Disasters* 20(3), 1996; 'Complex emergencies and the crisis of developmentalism', *IDS Bulletin* 25(4): 37-45, 1994.
Estos dos influyentes artículos se centran en el papel de las ONG y de otras agencias de ayuda en los conflictos contemporáneos civiles de la post-Guerra Fría, donde el Estado es débil o inexistente. En dichas situaciones, las agencias de ayuda, no solamente se arriesgan alimentar el conflicto, a pesar de hacerlo en forma inadvertida, sino que también permiten que los gobiernos de Occidente efectivamente se desentiendan de todo compromiso significativo hacia un desarrollo global igualitario. Las emergencias complejas representan una expresión extrema de una dinámica que está presente en todo ambiente en el cual el Estado es incapaz de mediar entre los diferentes grupos de interés, o de garantizar la seguridad básica y la igualdad de derechos a todos sus ciudadanos.

Michael Edwards, *Future Positive*, Earthscan, Londres, 1999.
Versión castella: *Un futuro en positivo*. INTERMÓN-OXFAM, Barcelona, 2001
Es una reflexión nueva sobre el sistema de ayuda internacional, su propósito, su efectividad y el rol de las instituciones internacionales y su administración. Como su título sugiere, es una visión optimista y un cambio radical en el trabajo de cooperación internacional. Edwards propone un futuro de acción colectiva basado en una "amistad critica", en la cual las ONG y la sociedad civil ('una ciudadanía global activa') impulse la fuerza del cambio. Las palabras claves son coherencia, flexibilidad (o sea, sensibilidad en situaciones locales y nacionales), y la voluntad de poner nuestra casa en orden antes de solucionar la de otros.

Michael Edwards y David Hulme (eds.), *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*, Macmillan, Basingstoke, 1997*; NGOs: Performance and Accountability - Beyond the Magic Bullet*, Earthscan, Londres, 1996*; Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, Earthscan, Londres, 1992.
Estos volúmenes surgieron de dos conferencias que fueron organizadas por los editores en 1992 y 1994, y por lo tanto reflejan las preocupaciones de grandes ONG del Norte y del Sur en los comienzos de la década. *Making a Difference* observa las diferentes formas en que las ONG pueden impactar "a escala", por ejemplo a través de asociaciones con los gobiernos, transformándose en proveedoras de servicios, expandiendo la escala y el alcance de sus programas y realizando trabajos de representación para cambiar la política o para influenciar la opinión pública. *Too Close for Comfort*? y *Beyend the Magic Bullet* buscan redefinir los roles que las ONG mejor pueden jugar y explorar las oportunidades y los riesgos inherentes de transformarse en canales de ayuda oficial. Ambos volúmenes abordan cuestionamientos de rendición de cuentas "hacia abajo" y "de doble vía", versus rendición de cuentas "hacia arriba".

Richard Falk, *On Humane Governance*, Pennsylvania State UP, Pennsylvania PA, 1995.
La globalización económica está disminuyendo el papel político del Estado-nación, a pesar de que las fuerzas de mercado y de capital que las desafían permanecen en gran medida escondidas como actores políticos. Las variantes de identidad política también están ocasionando una fragmentación y empeorando el declive de la capacidad gubernamental de muchos Estados. El autor hace una llamada a un geo-gobierno "humano": un conjunto de principios sociales, políticos, económicos y culturales que nos comprometan a un rápido progreso hacia el logro del bienestar, los derechos humanos, la protección ambiental, la construcción de paz y la democratización transnacional. Esto dependerá del dramático crecimiento de la democracia transnacional, la extensión de procesos democráticos primarios, una creciente lealtad hacia sociedades civiles globales, y del realismo de crear un gobierno humano como prioridad política.

Julie Fisher, *Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World*, Kumarian Press, West Hartford CT, 1998.
Las ONG han sido ampliamente publicitadas como entes centrales responsables del éxito de iniciativas de desarrollo sustentable en una serie de contextos. ¿Qué son estas ONG?

¿Cómo interactúan y operan realmente con las partes, y por qué? Este libro provee un examen sistemático de las actuales tipologías de ONG, con una descripción detallada de cómo estas organizaciones han cooperado o influido en los sistemas políticos en toda la faz de la tierra.

Joe Foweraker, *Theorizing Social Movements*, Pluto, Londres, 1995.
La transformación económica y el trastorno social afectan íntimamente a las relaciones de clase, género y étnicas existentes, creando áreas diversas de enfrentamiento y cambio. Por toda América Latina se están realizando redefiniciones y realineaciones políticas extensas, mientras los movimientos sociales están enfrentando las fronteras tradicionales de la política y sus actores. En este contexto, se discuten los principales debates y asuntos de teoría de los movimientos sociales contemporáneos, con referencias empíricas a los movimientos sociales urbanos y de movilización de la mujer. A pesar de que la teoría de los movimientos sociales parte necesariamente de experiencias particulares, la brecha que existe entre la teoría y la acción colectiva, se está ampliando. El autor cuestiona la capacidad de los desarrollos teóricos que han surgido desde Europa y América del Norte, para explicar las realidades de América Latina, donde la acción social está creciendo.

Alan Fowler, *Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*, UNRISD, Geneva, 2000.
Subrayando el hecho de que la imagen de Occidente de la sociedad civil, que es actualmente empleada por los donantes, no es necesariamente aplicable a las sociedades civiles de otras partes, el autor examina las prácticas de las organizaciones de desarrollo no gubernamentales y sus relaciones con otras "contrapartes". Él vincula a éstas con las "profundas patologías del sistema de ayuda", que condicionan la forma y efectividad de muchas intervenciones de desarrollo tanto por las ONG como por el ancho universo de organizaciones de la sociedad civil. El sistema de ayuda es, se argumenta, lógicamente incapaz de generar el tipo y el nivel de reforma requerida. De todas maneras, sin una reforma fundamental, las relaciones Norte-Sur serán inevitablemente defectuosas y las políticas de ayuda estarán con frecuencia distorsionadas.

Jonathan A. Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, MIT Press, Cambridge MA, 1998.
Este libro analiza las reformas políticas dentro del Banco Mundial, la adopción de políticas más rigurosas ambientales y sociales y los subsiguientes conflictos acerca de cómo, y si deben, ser seguidos en la práctica. Se pregunta cómo el Banco ha respondido a la crítica ambiental ONG / popular, con estudios de casos para evaluar el nivel de cambio, cómo extensas campañas de defensa (frecuentemente conducidas por las ONG) representan las organizaciones que más directamente están afectadas por los proyectos del Banco, y hasta qué punto las ONG rinden cuentas a sus propias contrapartes. Como resultado de la protesta, el escrutinio público y el efecto de un mayor poder de los reformistas internos, el Banco se muestra más capacitado para rendir cuentas públicamente. Las redes transnacionales de ONG, están siendo, gradualmente, más responsables para con sus contrapartes locales, en parte a causa de movimientos populares más autónomos y articulados, y en parte como respuesta al desafío del Banco a la legitimidad de sus críticos, las ONG internacionales.

Jean Grugel (ed.), *Democracy without Borders: Transnationalism and Conditionality in New Democracies*, Routledge, Londres, 1999.
Incluyendo información empírica de África, Europa y América Latina, este libro se concentra en el rol de los actores no-estatales en la creciente maraña de redes transnacionales, las cuáles ejercen considerable poder e influencia en las políticas globales. El estudio sobre la cambiante naturaleza de la sociedad civil en el este de Europa Central, y el capítulo sobre "redes políticas y redes transnacionales éticas" en relación a las ONG europeas involucradas en la democratización en América Latina, son particularmente interesantes.

Chris Hann y Elizabeth Dunn, *Civil Society: Challenging Western Models*, Routledge, Londres, 1996.
La "sociedad civil" ha sido promocionada con entusiasmo y sin críticas como un ideal universal de organización social, a pesar de su origen europeo y el hecho de que fracasa al intentar explicar las actuales realidades sociales, inclusive en Europa. La sociedad civil se presenta frecuentemente como una esfera privada, y es equiparada con los sectores no gubernamentales. Los autores propugnan una más amplia comprensión, que incluya el espectro de prácticas diarias sociales, las a menudo escurridizas relaciones de poder y las muchas formas de coacción material que influyen en la moral y en las ideologías. Estudios de casos en los Estados Unidos, el Reino Unido, cuatro de los desaparecidos países comunistas de Europa del Este, Turquía, el Oriente Medio, Indonesia y Japón, demuestran la contribución que la antropología puede hacer al actual debate.

John A. Hall (ed.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*, Pluto, Londres, 1995.
Este libro apunta a aclarar qué significa "sociedad civil", a los efectos de identificar su utilidad como término descriptivo y preceptivo. El análisis es comparativo, histórico y teórico, y está enfocado hacia las relaciones entre la sociedad civil y otras fuerzas sociales, siendo las más notables el nacionalismo y el populismo. El libro define a la sociedad civil como un valor social y como un conjunto de instituciones sociales, haciendo notar que no todo grupo autónomo crea o contribuye a la sociedad civil, y que la noción de que los grupos pueden equilibrar el Estado es errónea. Con estudios de casos en Latinoamérica, India, Turquía y el mundo Islámico, el libro pregunta dónde la sociedad civil tiene su cimiento y su legitimación.

Jeff Haynes, *Democracy and Civil Society in the Third World*, Polity Press, Cambridge, 1997.
Mirando hacia los "grupos de acción", como movimientos populares sociales y económicos en las sociedades del tercer mundo, y enfocando en grupos pobres y marginales dentro de los países en vías de desarrollo, el autor argumenta que la demanda por democracia, derechos humanos y cambio económico fueron un catalizador general para la emergencia de cientos de miles de movimientos populares en América Latina, África y Asia. Estos incluyen los movimientos de comunidades indígenas, movimientos ambientales, de mujeres y grupos de acción del Islamismo. Estas emergentes organizaciones populares pueden ser vistas como bloques integrantes de la sociedad civil que aumentarán la naturaleza democrática de muchos ámbitos políticos. El autor especula sobre la probabilidad de su supervivencia, una vez que los regímenes (bajo cuya jurisdicción deben vivir) logren controlarlas.

David Held, *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.
Versión castellana: *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós Retorica, Barcelona. 1997.
Este libro incluye un relato de la historia de la democracia y el impacto de la globalización desde una perspectiva teórica. La "comunidad cosmopolita democrática", la cual no requiere integración cultural y está basada en la autonomía, se logra "albergando... los derechos y obligaciones del derecho democrático" en todas las agencias involucradas, desde las organizaciones populares hasta las corporaciones multinacionales. Held sugiere un modelo que hace a las instituciones de la sociedad civil parte de un cuerpo de toma de decisiones internacionales, tal como la Segunda Asamblea de las Naciones Unidas de Segall. Él admite que su modelo, en sí mismo, no provee la posibilidad de un cambio al orden social y económico, pero crea un clima de derechos democráticos, que ayuda a hacer al gobierno más responsable.

Noeleen Heyzer, James V. Riker y Antonio B. Quizon, *Government-NGO Relations in Asia: Prospects and Challenges for People-centred Development*, Macmillan, Basingstoke, 1995.
Este libro traza las relaciones entre el creciente sector de las ONG en Asia y los gobiernos nacionales que frecuentemente persiguen planes de desarrollo y estrategias sin provisio-

nes extensivas para la colaboración y participación de las ONG. Las ONG asiáticas varían extensamente en sus relaciones con el gobierno y en sus propuestas y capacidades, pero todas están empezando a reconocer las consecuencias de la globalización en sus formas de operar en política y en su lucha contra la pobreza.

Richard Holloway, *Supporting Citizens Initiatives: Bangladesh's NGOs and Society,* IT Publications, Londres, 1998.
Siendo un detallado y práctico examen del trabajo de las ONG en Bangla Desh, este libro también es una útil introducción al rol del sector terciario para apoyar el desarrollo sustentable. Este va directamente a lo básico, respecto de lo que constituye una organización no-gubernamental, cómo difiere de un país a otro, las fuentes de fondos y el perfil de las ONG en la sociedad en su conjunto. (Ver, también, la obra de Richard Holloway "Civil Society Toolbox", una serie de notas personales y referencias útiles, cubriendo una gama de áreas especificas de actividades de organizaciones de la sociedad civil. El mismo Holloway admite que la colección no provee muchos ejemplos de América Latina.) Está disponible en la página de web: www.patchworld.org/toolbox.html.

Ann C. Hudock, *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?,* Polity Press, Cambridge, 1999.
Combinando elementos de análisis organizativo con artículos sobre relaciones internacionales, Hudock provee una útil introducción a la modalidad de trabajo de las ONG. El libro examina en detalle el aumento de la dependencia de las ONG en las agencias de desarrollo y los fondos de gobierno y su impacto en sus autonomías y efectividades. El autor propugna un mayor y verdadero entendimiento de las limitaciones bajo las cuáles las ONG del Sur operan.

Michael Kaufman y Haroldo Dilla Alfonso (eds.), *Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life*, Zed Books/IDRC, Londres, 1997.
Siendo el resultado de un proyecto de investigación a largo plazo en muchos países centroamericanos, este libro combina el estudio de casos detallados en países individuales con un macro teórico integrado. Examina los obstáculos para el efectivo aumento de la emancipación personal y de la participación popular, y usa esas lecciones para informar y poner en marcha el paradigma teórico.

John Keane: *Civil Society: Old Images, New Visions*, Polity Press, Cambridge, 1998.
Éste es un cuidadoso examen, de renovado interés, en una variedad de nuevas interpretaciones de la clásica distinción entre la sociedad civil y el Estado. Keane rastrea el nacimiento de la sociedad civil alrededor del mundo y resalta su potencial para moverse hacia nuevas dramáticas direcciones en el futuro.

Adrian Leftwich (ed.), *Democracy and Development*, Polity Press, Cambridge, 1995.
Dado que la ayuda está condicionada cada vez más a la democracia, esta colección mira hacia si esto es factible o deseable, a través de una amplia gama de estudios de caso, incluyendo capítulos de Jenny Pearce y Gordon White. Los países examinados incluyen Sudáfrica, China, Chile, Corea del Sur y Rusia. El libro se centra en la cuestión que de si la democracia es una condición para un firme crecimiento económico, o si la causalidad funciona en dirección contraria, y por lo tanto se necesite algún grado de desarrollo económico para que florezca la democracia. La conclusión es que el estado y la política son centrales para el desarrollo, y no el gobierno y la democracia.

David Lewis (ed.), *International Perspectives in Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, Earthscan, Londres, 1999.
Este es, esencialmente, un estudio comparativo de las ONG y las agencias voluntarias, contrastando sus alcances, escalas y prioridades y descubriendo un campo común en áreas tales como la rendición de cuentas, la legitimación y el gobierno. La colección expande los debates actuales sobre las relaciones Norte-Sur, la naturaleza del desarrollo,

y las tensiones entre la teoría y la práctica, para incluir un mayor número de organizaciones del sector terciario, que las usualmente consideradas.

Laura MacDonald, *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-governmental Organisations in Central America*, Macmillan, Basingstoke, 1997.
Dando una imagen esencialmente optimista, MacDonald examina la tendencia a usar las organizaciones de sociedad civil como canales de ayuda para el desarrollo y como promotoras de democracia en América Latina, y que nace en respuesta a la desilusión que existe por los acuerdos bilaterales. Estudios de caso de Nicaragua y Costa Rica proveen la base para una investigación integral sobre los muchos roles de las ONG, incluyendo sus aspectos políticos y sus relaciones con las contrapartes y donantes. MacDonald concluye que las ONG tienen un potencial real para ser una fuerza poderosa de cambio en la región. Sin embargo, para que esto se realice, las ONG del Norte necesitan aprender a ceder su control y sus recursos en las relaciones con las contrapartes del Sur, y evitar una actitud paternalista.

Stephen N. Ndegwa, *The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa*, Kumarian, West Hartford CT, 1996.
Basado en un estudio comparativo de dos ONG locales de Kenya, este libro desafía los supuestos que definen a la sociedad civil como una fuerza siempre progresiva y democrática. Se centra en el modo por el cual las ONG contribuyen e influyen en las relaciones Estado-sociedad, y expone la centralidad del personal de liderazgo en la decisión de las ONG para participar en la agitación política. El libro no propicia las generalizaciones, pero reconoce que cualquier trabajo de desarrollo popular puede facilitar la participación local de la comunidad en acciones políticas, sin importar el nivel de implicación organizativa.

Terry Robson, *The State and Community Action*, Pluto, Londres, 1999.
Provee un análisis completo de temas teóricos contemporáneos en el desarrollo comunitario, basándose en las ideas de Gramsci sobre la hegemonía y la sociedad civil. Robson examina la relación entre el Estado y la comunidad, y pregunta si ésta puede ser una asociación estable y equitativa que lleve al cambio radical, o si la dominación por parte del Estado es inevitable. Los estudios de caso cubren Irlanda de Norte, Rumania, y los Estados Unidos.

Lloyd Sachikonye (ed.), *Democracy, Civil Society and the State: Social Movements in Southern Africa*, SAPES, Harare, 1995.
Escrito a mediados de los años noventa, en medio de cambios políticos dramáticos en África del Sur, este libro proporciona un balance entre estudios de caso específicos a nivel de país, y una discusión del discurso teórico liberal demócrata occidental aplicado a las prioridades de África del Sur. Estudios de caso de Zambia, Mozambique, Zimbabue y Suazilandia, así como de Sudáfrica, examinan los elementos específicos de este contexto sudafricano, incluyendo: el efecto de la guerra en el funcionamiento de la sociedad civil; las relaciones entre el Estado y la sociedad; y la naturaleza de los movimientos sociales involucrados en las luchas democráticas. Los escritores son todos académicos africanos.

Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink (eds.), *Activists Beyend Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, I998.
Los autores de este volumen examinan un tipo de grupo de presión que ha sido, en gran medida, ignorado por los analistas políticos: los activistas de redes que se funden y operan más allá de las fronteras nacionales. Ellos bosquejan las dinámicas del nacimiento, las estrategias, y el impacto de los activistas de diferentes nacionalidades que trabajan juntos en temas específicos, como por ejemplo la violencia contra la mujer. Este trabajo señala el rol central de las ONG y un subconjunto de asuntos internacionales, caracterizados por la preeminencia de ideas que están basadas en principios éticos.

David Sogge con Kees Biekart y John Saxby (eds.), *Compassion and Calculation: The Business of Foreign Aid*, Pluto/Transnational Institute, Londres, 1996.
Las grandes ONG o agencias de ayuda privadas, continúan gozando de una enorme confianza del público, al tiempo que recaudan crecientes proporciones de sus ingresos desde fuentes gubernamentales. Los mecanismos de auditoria financiera están, sin embargo, mucho más desarrollados que aquellos que garantizan la legitimidad política. Los autores sugieren que el globo de las ONG inevitablemente estallará, y hacen una llamada a que las ONG sean más honestas y valientes a la hora de decidir dónde está su futuro.

Alison Van Rooy (ed.), *Civil Society and the Aid Industry*, Earthscan/North-South Institute, Londres, 1999.
Entre las agencias de ayuda, tanto donantes oficiales como ONG, la sociedad civil se ha transformado en algo que la editora de este volumen llama un "bazar analítico" (N del T: analytical hatstand). Se realizan supuestos normativos y que no son contestados sobre lo que la sociedad civil es, cómo funciona, y cómo puede ser apoyada por agencias externas a favor de su auto proclamada agenda de democratización, buen gobierno y participación popular. Pero por un lado la falta de claridad teórica y por el otro la apresurada distribución de fondos, pueden conducir a intervenciones que tengan impactos profundamente dañinos a largo plazo. Estudios de caso críticos y de activistas-académicos de Hungría, Kenia, Perú y Sri Lanka, son enmarcados por capítulos excelentes de apertura y conclusión de Van Rooy. (Ver también la información en el Instituto Norte-Sur que aparece más adelante.)

Revistas:

@lliance: publicación trimestral de Charities Aid Foundation. ISSN: 1359-4621. Editora: Caroline Hartnell.
@lliance apunta fundamentalmente a agentes que financian iniciativas de sociedad civil por toda la faz de la tierra, incluyendo las ONG internacionales, gobiernos y agencias multilaterales. Además de ofrecer un foro donde todas estas partes interesadas puedan discutir, la revista suministra información al día sobre la legislación relevante en el Reino Unido y un calendario de conferencias. Una reciente edición fue dedicada a la evaluación y acreditación de las ONG.

Democratization: publicación trimestral de Frank Cass. ISSN: 1351-0347. Editores: Peter Burnell y Peter Calvert.
Dedicada a lograr una mejor comprensión de la evolución de las instituciones y prácticas democráticas, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales y culturales, esta revista hace una especial referencia a los países en vías de desarrollo y a las sociedades poscomunistas, y puede ser de interés para dirigentes y periodistas, así como para el mundo académico. Ver, especialmente, '*Civil society, the market and democracy in Latin America*' Jenny Pearce, 4(2), 1997.

Development: publicación trimestral de Sage para la Society for International Development. ISSN: 1011- 6370. Editora: Wendy Harcourt.
Con un enfoque especifico en la promoción de vínculos locales- globales, esta revista contiene una temática para alentar el diálogo entre activistas e intelectuales comprometidos en la búsqueda de vías alternativas de transformación social, hacia un mundo más sustentable y justo. Temas de relevancia específica incluyen: '*Reflection on Global Solidarity: One World or Several*', 34(1) 1991; '*Civil Society: The Third Sector in Action*', 39(3) 1996; '*Globalization: Opening up Spaces for Civic Engagement*', 40(2) 1997; y '*Globalization: New Institutions, New Partnerships, New Lives*', 40(3) 1997.

Development in Practice: publicada cinco veces al año por Carfax/Taylor & Francis para Oxfam GB. ISSN: 0961-4524. Editora: Deborah Eade.

Esta revista multidisciplinar de análisis e investigación está basada en la práctica, y está relacionada con las dimensiones sociales del desarrollo y la ayuda humanitaria. Actúa como foro para el debate y el intercambio de ideas entre practicantes, dirigentes y académicos del mundo entero. La revista busca desafiar los supuestos actuales, estimular nuevos debates, y moldear las formas de trabajar del mañana. Busca publicar artículos que reflejen una amplia gama de antecedentes institucionales y culturales, así como una variedad de experiencias profesionales. Otros títulos relevantes de la serie Lecturas del **Development in Practice** en español son: *Desarrollo y Poder y Desarrollo y Derechos Humanos.*

Millennium: *Journal of International Studies*: publicación cuatrimestral de Millennium Publishing Group, London School of Economics. ISSN: 0305-8298. Editores: Pavlos Hatzopoulos y Fabio Petito.
Incluye una amplia gama de artículos en temas sobre las relaciones internacionales, la democracia y la pobreza y la ayuda humanitaria dentro de contextos políticos y económicos globales. Un número especial de 1996 fue titulado: 'Poverty in World Politics: Whose Global Era?'. Ver también: Laura Macdonald, '*Globalising civil society: interpreting international NGOs in Central America*', 23(2) 1994.

Nonprofits and Voluntary Sector Quarterly: publicación trimestral de Sage. ISSN: 0899-7640. Editor: Steve Rathgeb Smith.
Esta revista publica artículos que informan sobre la investigación del voluntariado, la participación social, la filantropía, la sociedad civil y las organizaciones sin fines de lucro. Ver especialmente el suplemento del volumen 28, 1999: '*Globalization and Northern NGOs: The Challenge of Relief and Development in a Changing Context*'.
Voluntas: publicación trimestral de Plenum Publishing Corporation para la International Society for Third-Sector Research. ISSN: 0957-8765. Editor: Jeremy Kendall.
Esta revista interdisciplinaria ofrece un foro para el análisis y el debate empírico y teórico sobre temas relevantes para el sector que trabaja sin fines de lucro. Tiene una buena distribución geográfica, y presta mucha atención a las ONG de desarrollo. La revista busca publicar debates de vanguardia en forma accesible para practicantes y dirigentes. Los resúmenes están disponibles en inglés, francés, español y alemán.

World Development: publicación mensual de Elsevier. ISSN: 0305-750X. Editora: Janet L. Craswell.
Reconociendo que el "desarrollo" como un proceso de cambio, involucra a naciones, economías, alianzas políticas, instituciones, grupos e individuos, esta revista busca explorar las vías para mejorar los niveles de vida y las condiciones humanas en general, examinando las soluciones potenciales a problemas tales como: la pobreza, el desempleo, la malnutrición, la enfermedad, la falta de abrigo, la degradación ambiental, la carencia de recursos científicos y tecnológicos adecuados, la deuda externa, la discriminación de género y étnica, el militarismo y los conflictos civiles, y la falta de participación popular en la vida económica y política. Ver, por ejemplo, L. D. Brown y D. Ashman, '*Participation, social capital, and intersectoral problem solving: African and Asian cases*', 24(9) 1996; A. Hadenins y F. Uggla, '*Making civil society work promoting democratic development: what can states and donors do?*', 24(10) 1996.

Organizaciones:

Agencias oficiales: Muchas agencias bilaterales y multilaterales han establecido oficinas que tratan sobre la sociedad civil, o programas que explícitamente extienden sus fondos hacia actividades no gubernamentales relacionadas con las organizaciones de la sociedad civil, en contraposición a las ONG de desarrollo en su sentido más estricto. Muchas de estas agencias publican informes ocasionales y monografías sobre el tema, como también poseen un número de páginas web dedicadas al mismo. Importantes ejemplos incluyen

UNRISD, que ha producido varios documentos de investigación sobre la sociedad civil y la democratización; el PNUD, cuyos documentos más antiguos sobre la sociedad civil así como su anuario Informe sobre el Desarrollo Humano fueron claves para fijar los parámetros de la asistencia para el desarrollo (oficial y no-gubernamental). El Banco Mundial se ha enfocado en la sociedad civil en relación al Estado, y ha observado específicamente la acción de las ONG en los fondos de inversión social (redes de seguridad social). Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el punto de entrada más importante se puede encontrar en la página web específicamente dedicada al tema: www.un.org/partners/civil/society/ Entre los donantes bilaterales, DFID ha establecido un Civil Society Challenge Fund, e información sobre éste se puede obtener en la página web: www.dfid.gov.uk.

Ashoka - Inuovators for the Public: A través de la provisión de apoyo financiero y profesional, la misión de-Ashoka es promover una “acción empresarial social”, alentando a individuos pioneros en sus esfuerzos por resolver problemas sociales. Tiene una revista por correo electrónico Changemakers.net y un foro llamado Creative Resources Network donde empresarios sociales y activistas de la sociedad civil intercambian estrategias para la movilización local de recursos, en lugar de depender de la asistencia internacional. Página web: www.ashoka.org o www.changemakers.net.

Center for Alternative Development Initiatives (CADI): Organización de la sociedad civil con sede en las Filipinas dedicada a promover el desarrollo sostenible a través de triunviratos, proceso por el cual el gobierno, la sociedad civil y las empresas comerciales son actores y partes interesadas en planes de desarrollo e iniciativas. Otro de sus enfoques es progresar hacia la “renovación cultural” a través de actividades educativas innovadoras, y apoyando a la sociedad civil. Como derivada de las políticas de la Agenda 21 para las Filipinas, CADI se involucra en publicaciones y en la formación de redes en el ámbito internacional. Un título reciente es: Nicanor Perlas *Shaping Globalization: Civil Society, Cultural Power and Threefolding*, 1999. Correo electrónico: cadi@info.com.ph; página web: www.info.com.ph/~cadi/.

Center for Civil Society International (CCSI): Con un enfoque hacia Europa del Este y la ex Unión Soviética, CCSI se describe a sí misma como una “despacho de noticias” que publica en forma electrónica e impresa, con la actual prioridad de publicar colaboraciones creativas entre las ONG norteamericanas y las organizaciones de la sociedad civil en los nuevos Estados independientes. Este Centro trabaja en asociación con una red similar en Moscú, y ofrece servicios de consultora en el uso del Internet para las ONG. La página web es bilingüe en inglés y ruso, y es una fuente completa de información sobre las ONG, recursos, empleos y publicaciones. Algunos títulos recientes incluyen: M Holt Ruffin y Daniel Waugh (eds.): *Civil Society in Central Asia*, 1999; *The Post-Soviet Handbook: A Guide to Grassroots Organizations and Internet Resources*, 1999. Correo electrónico: ccsi@u.washington.edu: página web: www.friends-partners.org/~ccsi/.

Centre for Civil Society, London School of Economics: Anteriormente llamado Centro para Organizaciones Voluntarias, éste es un centro de investigación y enseñanza, interesado en problemas y temas que nacen del trabajo de las agencias voluntarias y las ONG, y sus consecuencias para las políticas públicas. Los hallazgos de su investigación son puestos a prueba y diseminados a través de publicaciones, investigaciones de postgrado, y proyectos de investigación aplicada. Dos series de sus Documentos de Trabajo están disponibles en Internet. Algunos de sus títulos incluyen: ‘*Power in partnership? an analysis of an NGO’s relationships with its partners*’, Sarah Lister; ‘*Exploring the concept of community: implications for NGO management*’, Jo de Berry. Correo electrónico: ccs@lse.co.uk: página web: www.lse.ac.uk/Depts/ccs/.

The Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University: Basado en el Institute for Policy Studies, el Centro se especializa en estudios empíricos detallados de organizaciones de la sociedad civil en los Estados Unidos y el mundo entero. Global Civil Society:

Dimensions of the Nonprofit Sector (1999) es el resultado de un análisis integral del alcance, el tamaño y la financiación del sector sin fines de lucro en 22 países, y sus documentos de trabajo señalan la situación de un número selecto de países. Otras publicaciones incluyen: Lester M. Salamon et al *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector and The Emerging Sector Revisited: A Summary - Revised Estimates*, 1999. El Centro también ofrece un número de programas de fortalecimiento de la capacidad y de la capacitación. Correo electrónico: ccss@hu.edu; página web: jhu.edu/~ccss.

Civil Society and Governance Programme - Institute of Development Studies: Fundada por la Fundación Ford, este programa de tres años examina la interacción que existe entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en 22 países. El énfasis está en lograr una más clara comprensión del carácter de la sociedad civil y, al mismo tiempo, reconocer las variaciones regionales y desarrollar medidas prácticas que pudieran fortalecer "el impacto de la sociedad civil como agente para mejorar el gobierno y la vida política", especialmente con referencia a la política social. Página web: www.ids.ac.uk/ids/civsoc.

CIVICUS - World Alliance for Citizen Participation: Alianza de organizaciones comprometidas en fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil en toda la faz de la tierra. Civicus cree que la acción privada a favor del bien público, puede tener lugar dentro de la esfera cívica o en combinación con el gobierno o las empresas comerciales, y que una sociedad civil saludable necesita una relación relacionada entre estos diferentes actores. Sus publicaciones incluyen: Kumi Naidoo (ed.): *Civil Society at the Millenniam*, West Hartford CT: Kumarian, 1999; Miguel Darcy de Oliveira y Rajesh Tandon (coordinadores). *An Emerging Global Civil Society, y Citizens Strengthening Global Civil Society*, 1994; Laurie Regelbrugge *Promoting Corporate Citizenship: Opportunities for Business and Civil Society Engagement*, 1999. Su presente trabajo incluye un índice de la sociedad civil, que explora la forma de capturar y aprender de las diversas sociedades civiles del mundo. Partes de esta página web están disponibles en español, francés y alemán. Correo electrónico: news@.civicus.org; página web: www.civicus.org.

CIVITAS: Consorcio internacional para el fortalecimiento de una participación ciudadana activa en la democracia a través de la educación cívica, que provee una red internacional de recursos e intercambios. Las contrapartes de CIVITAS mantienen CIVNET, una biblioteca virtual de Internet que contiene material de aprendizaje sobre la sociedad civil, incluyendo la planificación de lecciones y bibliografías, que fueron desarrolladas por sus usuarios en todo el mundo. También hay una revista de distribución electrónica que sale cada dos meses. Página web: civnet.org/civitas/civitas.htm.

Inter-regional Coordinating Committee of Development Associations (ICCDA): Red de organizaciones de investigación aplicada y de académicos independientes y de ONG de desarrollo con sede en Senegal, aunque la casa central rota cada tres años. Sus organizaciones miembro incluyen la Asociación Europea de Institutos de Investigación y Capacitación (European Association of Development Research and Training Institutes - EADI) el Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), los cuales publican extensamente sobre temas de política social. Por ejemplo Mahmood Mamdani y Ernest Wamba-día- Wamba (eds.): *African Studies in Social Movements and Democracy Senegal*: CODESRIA, 1995. Correo electrónico: CODESRL@telecomplus.sn; página web: www.eadi.org.

Focus on the Global South: Con sede en Tailandia, esta organización de investigación internacional orientada hacia la política pone énfasis en una perspectiva desde el Sur, y particularmente en la región de Asia y el Pacifico. Un propósito clave es reconocer las actividades innovadoras de las organizaciones de la sociedad civil a nivel de base, y relacionarlas con los esfuerzos del ámbito comunitario para incorporar cuestionamientos a nivel marco sobre las relaciones del Estado y el rol de las ONG del Norte en el desarrollo sustentable. Correo electrónico: admin@focusweb.org; página web: focusweb.org.

International NGO Training and Research Centre (INTRAC): Reconociendo y apoyando el compromiso del sector de las ONG hacia valores que promuevan un desarrollo sustentable, justicia social, emancipación y participación, lNTRAC busca fortalecer la capacidad organizativa y gerencial de las ONG, y el desarrollo institucional del sector en su totalidad. Su enfoque en la capacitación, el trabajo como consultora e investigación, apuntalan su programa de publicaciones. Los libros y monografías más importantes incluyen: *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracies in Transitional Countries (1996), Direct Funding from a Southern Perspective: Strengthening Civil Society?* (1998), y *NGOs and the Private Sector: Better Together than Apart* (2000). Correo electrónico: intrac@gn.apc.org: página web: www.intrac.org.

International Society for Third Sector Research, Johns Hopkins University: Organización de investigación formada por miembros con redes en Asia, África, América Latina, Europa y países árabes. ISTR también publica Voluntas (ver Revistas). Correo electrónico: istr@jhu.edu: página web: wwwjhu.edu.

North-South Institute: Su programa de investigación examina aquellos aspectos de la relación del gobierno canadiense con los países en vías de desarrollo, incluyendo contribuciones que exploran cómo las organizaciones de la sociedad civil en el Norte y el Sur pueden cooperar mejor para eliminar la pobreza y promover la igualdad. El sitio web tiene documentos e informes de investigación de un libro editado por Van Rooy (ver más arriba). Tiene una extensa bibliografía que incluye muchas publicaciones en lenguas diferentes al idioma inglés, y documentos no formalmente publicados. También disponible: CD-ROM de Canadian Development Report 1999; Lynne Hately y Kamal Malhotra, *Between Rhetoric and Reality: Essays on Partnership in Development*, 1997. Correo electrónico: nsi@nsi-ins.ca; página web: www.nsi-ins.ca.

People-Centred Development Forum: Alianza internacional de individuos y organizaciones dedicadas a la creación de una sociedad humana justa, inclusiva y sustentable a través de la acción ciudadana voluntaria. Su director y fundador, David C. Korten, es autor de muchas obras de influencia, incluyendo Globalizing Civil Society: Reclaiming Our Right to Power (1998), publicado por Seven Stories Press, Nueva York. Página web: iisd.ca/pcdf.

The Synergos Institute: Este Instituto trabaja de forma conjunta con gobiernos y sectores comerciales, en el entendido que la pobreza solamente será erradicada si una sociedad civil saludable está integrada por un universo activo de ONG sin fines de lucro que estén dedicadas a avanzar hacia el bienestar económico y social. El Instituto impulsa una “filantropía organizada” a través del apoyo de organizaciones del Sur, para que establezcan derechos y bases, al tiempo que busquen alentar y formar “líderes puente”. Sus publicaciones, que abarcan a una amplia gama de asuntos relevantes, se enfocan en la colaboración intersectorial, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el Sur, en cómo establecer bases y bienes que apoyen nuevas iniciativas, y en organizaciones que actúen como recursos para la sociedad civil. Los autores incluyen a Alan Fowler, S. Bruce Schearer, Daniel Selener, Rajesh Tandon, Enrique Valencia, y David Winder. Correo electrónico: synergos@synergos.org, página web: www.synergos.org.

Cuadernos de Cooperación

EL DESARROLLO EN LA PRÁCTICA

Editora de la serie: Deborah Eade

El Desarrollo en la Práctica es una colección de libros que ofrecen textos seleccionados de *Development in Practice*, una revista internacional sobre las dimensiones sociales del desarrollo y del trabajo humanitario. Cada libro de la serie constituye una traducción encargada especialmente y una bibliografía comentada que comprende títulos clásicos y contemporáneos y que en su conjunto constituye una lista básica de lecturas sobre el tema.

Desarrollo, ONG y Sociedad Civil

Introducción de Jenny Pearce

El creciente neoliberalismo y el llamado Consenso de Washington han generado una poderosa ideología internacional en torno al significado del buen gobierno, la democratización y el papel del estado y la sociedad civil en el desarrollo. A medida que ha ido disminuyendo el gasto público, el sector no gubernamental se ha beneficiado enormemente de su papel como proveedor de servicios. A la vez, las organizaciones no gubernamentales (ONG), como representantes de la sociedad civil, constituyen un buen medio a través del cual las agencias oficiales pueden promocionar el pluralismo político. Pero ¿pueden las ONG realizar la doble labor de facilitar la retirada del gobierno como proveedor de servicios básicos para todos, a la vez que pretender representar a los pobres y a los marginados? ¿Son las ONG actores políticos legítimos a título propio? Jenny Pearce presenta artículos que describen algunas de las tensiones inherentes al papel desempeñado actualmente por las ONG y se pregunta si estas organizaciones realmente representan algo distinto de lo que representan las agencias de cuya generosidad dependen cada vez más.

Jenny Pearce es Catedrática de Política y Desarrollo Internacional en la Universidad de Bradford, Reino Unido.

V75080



